GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

LE ELEZIONI REGIONALI E LOCALI[*]

VIRGILIA FOGLIAME[**]

SOMMARIO: 1. Autonomie, partecipazione, elezioni. – 2. Il quadro normativo di riferimento e il contributo della Corte costituzionale. – 2.1 Tra nodi interpretativi e applicativi. – 2.2 Ricorsi esplorativi e motivi aggiunti: l'orientamento del g.a. – 3. Il criterio di riparto. – 4. Osservazioni alla luce di recenti vicende: dalla Sardegna… – 4.1 … Alla vicenda campana. – 4.2. Segue: Lo scostamento dal modello di riparto delle competenze tra Stato e Regioni. – 5. Conclusioni.

1. *Autonomie, partecipazione, elezioni*

Il presente lavoro (incentrato sul tema della "giustizia elettorale" in riferimento al versante delle autonomie) si propone in primo luogo di ripercorrere – seppur soltanto attraverso cenni, per ragioni di economia espositiva – la dimensione storico-applicativa che il tema inevitabilmente intercetta, ossia la parabola delle autonomie[1]. Per farlo,

[*] Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista. Testo rielaborato della relazione al Convegno dell'Associazione Gruppo di Pisa su "La giustizia elettorale. Accesso, tutele ed efficienza", Pisa, 6-7 giugno 2025.

[**] Ricercatrice t.d. lett. b) di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Napoli Federico II.

[1] È noto come nel pensiero dei Costituenti il concetto di autonomia risultasse *necessariamente* collegato a quello di unità (così come emerge dalla relazione di M. RUINI presentata alla Presidenza dell'Assemblea Costituente il 6 febbraio 1947, rilevando che la tendenza di «porre gli amministrati nel governo di sé medesimi» si collega alle «rivendicazioni di libertà […] e anche gli autonomisti riconoscono la necessità di non intaccare l'unità politica di un Paese»), attraverso un dibattito ove la costruzione del modello autonomistico si definiva attraverso una scelta del tipo di ente regionale inteso in termini di «unità convergente non divergente dallo Stato» (cfr. G. AMBROSINI nella relazione sulle autonomie regionali, Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, II Sottomissione, 13 novembre 1946, 140). In tale sede veniva sottolineata con forza la «doppia anima» delle autonomie, intese come «strumento» per «rafforzare le libertà locali e la democrazia dei cittadini» e, in prospettiva diversa, come «rivendicazione essenzialmente identitaria, con conseguente propensione alla differenziazione di obiettivi e di regole» (G.C. DE MARTIN, *Le autonomie regionali tra ambivalenze, potenzialità, involuzioni e privilegi, in Amministrazione in cammino,* 16 maggio 2013, 3). Nell'intento di assicurare l'obiettivo testé citato, ossia «rafforzare le libertà locali e la democrazia dei cittadini», è

occorre senz'altro richiamare il pensiero di Giorgio Berti, nella parte in cui Egli definiva l'autonomia quale «esigenza della società», evidenziando il «profilo *garantistico*» che aveva connotato il dibattito sul tema[2] e la «carica davvero rivoluzionaria» emergente dal testo dell'art. 5 Cost.[3] In siffatto scenario, la latitudine del legame tra *autonomia* e *solidarietà*[4] tendeva, secondo l'A., ad essere conformata dal fenomeno partecipativo[5], laddove veniva sottolineata la «*funzione attiva* della *società* nel processo di costruzione e di mantenimento dello Stato»[6]: una "funzione attiva" che si svolge (anche e

possibile giungere alla conclusione che la disciplina costituzionale delle istituzioni *sub*-statali tracciata in Costituente risentisse di una «logica fortemente garantistica», favorendo l'edificazione di una «fisionomia policentrica dell'ordinamento repubblicano» nell'ottica di una «concezione pluralistica del potere statuale» (A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2017, spec. 58; G.C. DE MARTIN, *op. cit.*, 2. e F. BASSANINI, *Le Regioni fra Stato e comunità locali*, Bologna, 1976, spec. 40 (corsivo aggiunto). Il tema di riferimento è ampiamente indagato da S. STAIANO, *Costituzione italiana: Art. 5*, Roma, 2017. In argomento, cfr. altresì A. VUOLO, *Democrazia, eguaglianza, autonomia: il dilemma delle formule elettorali per la composizione degli organi regionali*, in *Rivista AIC*, 3/2019, 83 ss.

[2] G. BERTI, *Commento all'art. 5 Cost*., in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione – Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, 281: «L'autonomia è […] per definizione un'esigenza della società. Il profilo *garantistico* domina il dibattito delle autonomie lungo tutto il corso storico, dagli albori dello stato alla repubblica, anche se si levano qua e là voci dissonanti, mosse da preoccupazioni di efficienza statale» (corsivo aggiunto).

[3] In uno alla relativa «densità di significati», tale da attribuirgli il valore di «ponte necessario tra la società e le sue strutture», rilevando infine come dallo stesso emergesse altresì una potente «forza attrattiva» in grado di riflettersi anche «su altri settori della Costituzione». Cfr. *in terminis* G. BERTI, *Commento all'art. 5 Cost.,* cit., 277-290.

[4] In argomento, v. altresì G. PASTORI, *Sistema autonomistico e finalità generali della Regione*, in *Le Regioni*, 5/1989, 1539-1541, a commento della sent. n. 829 del 21 luglio 1988 della Corte costituzionale, sottolineando un preciso passaggio della decisione relativo al ruolo delle Regioni quali «enti esponenziali delle collettività sociali rappresentate», con funzione di «rappresentanza generale degli interessi della collettività generale» derivante dai principî fondamentali della Costituzione (art. 5), secondo cui le autonomie locali costituiscono una «parte essenziale dell'articolazione democratica dell'ordinamento *unitario* repubblicano» alle quali vengono attribuiti «una serie di compiti fondamentali […] che vanno svolti […] nella pienezza delle potenzialità di partecipazione comunitaria di cui ciascuna istituzione è capace e che sono diretti a favorire il più elevato sviluppo della persona umana, della solidarietà sociale ed economica […]» (corsivo non testuale). *Amplius*, in argomento, F. PIZZOLATO, *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2015, 25-55, spec. nt. 141.

[5] «Al fondo dell'idea di autonomia vi è sempre un principio di autogoverno sociale ed ha senso introdurre una autonomia sul piano istituzionale in quanto sia sicuro che essa serve a *vivificare la partecipazione sociale*, a rendere effettiva cioè la libertà dei singoli e dei gruppi sociali, come presenza attiva nella gestione di amministrazioni comuni. L'affermazione dell'autonomia va quindi di pari passo con lo svolgimento in senso positivo della libertà, la quale viene acquistata dall'individuo passando per un gruppo sociale e quindi per la partecipazione al potere pubblico. […] Non c'è dovere di solidarietà sociale cui non corrisponda una responsabilità politica individuale. E quest'ultima non si può affermare se non mediante forme di autonomia sul piano delle istituzioni». Cfr. *in terminis*, ancora, G. BERTI, *Commento all'art. 5 Cost.,* cit., 288 (corsivo non testuale). Sulla medesima scia, è stato rilevato in dottrina come «l'ancoraggio del principio autonomistico su quello democratico» consente di «valorizza[re] l'azione e la *partecipazione* dei cittadini, anche in relazione al principio personalista», declinando l'azione amministrativa sul terreno dell'eguaglianza sostanziale. Così, A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna Online*, num. spec. 2/2019, spec. 4 (corsivo aggiunto).

[6] G. BERTI, *Il modello di stato nella Costituzione repubblicana italiana*, in AA.VV., *Stato e senso dello Stato oggi in Italia*, Milano, 1981, spec. 93 (corsivo aggiunto). In argomento, cfr. altresì C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 82, rilevando come le autonomie locali consentissero ai cittadini di «partecipare attivamente alla vita degli enti territoriali», incidendo profondamente sulla «struttura interiore dello Stato» in quanto «costituiscono per i cittadini esercizio, espressione, modo d'essere,

senz'altro) attraverso la *partecipazione*[7], in ispecie in relazione al momento della selezione dei rappresentanti sul versante *sub*-statale. Se è vero, infatti, che «[…] le *elezioni* democratiche sono quelle a cui *partecipa* tutto il popolo, cioè la base dell'ordinamento; quelle che si svolgono secondo un metodo democratico; quelle, il cui metodo si informa allo spirito democratico» e che il «canone fondamentale, *comune a tutta la materia elettorale*, è l'art. 48 Cost., il quale proclama il suffragio universale nella sua effettiva e più lata applicazione, dichiara dovere civico l'esercizio del voto, enunciando i principi ad esso relativi, e ribadisce l'illimitabilità del diritto di voto come regola generale, alla quale può derogarsi solo nel rispetto della riserva di legge e del principio di giurisdizionalità»[8], ne consegue che «l'*elezione* [costituisce] una c*ondizione necessaria* di rappresentanza democratica»[9]. Il quadro ivi delineato, pertanto, conduce a ritenere di «cocente attualità»[10] quell'intuizione secondo cui «anche il sistema elettorale […] deve collaborare alla realizzazione delle finalità proprie del regime democratico»[11], in quanto costituisce una vera e propria «cerniera» fra la società civile e le istituzioni rappresentative[12].

---

garanzia di democrazia e libertà»; nonché E. GIANFRANCESCO, *Dimensione garantistica e dimensione collaborativa nel disegno costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Rivista AIC*, 3/2019, 193 ss.

[7] Sul tema, la letteratura è amplissima. Senza pretesa di completezza cfr., almeno, G. BERTI, *Procedimento, procedura, partecipazione*, in *Studi in memoria di E. Guicciardi*, Padova, 1975, 779 ss.; F. LEVI, *Partecipazione e organizzazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1977, 1713 ss.; F. GIGLIONI, S. LARICCIA, *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento IV, 2000, 943 ss.; E. ROSSI, *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Diritto e società*, 3/2016, 493 ss.; S. LIETO, *Il diritto di partecipazione tra autorità e libertà*, Napoli, 2011.

[8] Cfr. *in terminis* G. FERRARI, *Elezioni (teoria generale),* in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1965, spec. 612 (corsivo aggiunto). In argomento, in particolare in relazione agli artt. 48 e 51 Cost., da considerare quali «diritti soggettivi *fondamentali* e *inviolabili*» in quanto «espressione diretta del principio democratico sancito dall'art. 1 Cost.», cfr. M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, Napoli, 2013, 9.

[9] D. FISICHELLA, *Elezioni (Sistemi elettorali),* in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1965, 653. Sul punto, si v. altresì C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1958, secondo il quale il principio democratico può trovare realizzazione attraverso due modalità diverse: *a)* attribuendo ai cittadini «cui si riconoscono diritti politici il potere di decisione che esprime la volontà suprema dello Stato»; *b)* oppure «riconoscendogli la diversa attribuzione di preporre alla carica, mediante *elezione*, coloro cui compete di manifestare tale volontà, ed allora si ha la "democrazia rappresentativa"» (corsivo aggiunto).

[10] Si prende in prestito l'espressione di F. LANCHESTER nella nota introduttiva del saggio di Costantino Mortati *Concetto e funzione dei partiti politici* (*Quaderni di Ricerca*, s. l, 1949), ripubblicato nel numero 2/2015 della Rivista *Nomos. Le attualità del diritto*, 1 ss. In argomento, cfr. G. DI COSIMO, *Sull'attualità della concezione mortatiana dei partiti politici*, in GIULIO M. SALERNO, GIANCARLO CAPORALI (a cura di), *Costantino Mortati a Macerata: la Costituzione materiale e il pensiero giuridico*, Macerata, 2024, 247 ss.;

[11] D. FISICHELLA, *Elezioni (Sistemi elettorali),* cit., spec. 652.

[12] G. PASQUINO, *Partiti, società civile, istituzioni e il caso italiano*, in *Stato e mercato*, 8/1983, spec. 195; ID., *Partiti, istituzioni, democrazie*, Bologna, 2014, 68. Parte della dottrina ha rilevato come «In una prospettiva costituzionalistica la configurazione lefortiana del potere come luogo vuoto e inappropriabile è essenziale anche per comprendere il rapporto tra società, popolo e istituzioni rappresentative […] Il carattere paradossale della democrazia […] diventa visibile al momento del suffragio elettorale: "è proprio quando si ritiene che si manifesti la sovranità popolare e il popolo si attualizzi esprimendo la sua volontà, che le solidarietà sociali si dissolvono, il cittadino si trova isolato da tutte le reti entro cui si svolge la vita sociale per essere convertito in unità di conto. Il numero si sostituisce alla sostanza"». Cfr. R. BIFULCO, *Il potere è un luogo vuoto. Democrazie e virtù del conflitto secondo Claude Lefort*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2024, 28.

2. ***Il quadro normativo di riferimento e il contributo della Corte costituzionale***

Assunte siffatte premesse quale punto di partenza della presente indagine, occorre procedere alla complessiva analisi del quadro normativo di riferimento in tema di contenzioso elettorale[13]. Come noto, l'art. 126 del Codice del processo amministrativo[14] individua l'ambito della giurisdizione del g.a. in materia elettorale, riferendola alle operazioni concernenti le elezioni amministrative (e, quindi, rinnovo degli organi elettivi *sub*-statali, ossia Regioni, Province e Comuni), nonché all'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia. Il capo II del Titolo VI (rubricato "Contenzioso sulle operazioni elettorali") regola, all'art. 129, il giudizio avverso gli atti di esclusione dal *procedimento preparatorio* per le elezioni comunali, provinciali e regionali. Prima dell'entrata in vigore del codice, in merito all'impugnabilità immediata degli atti intermedi della procedura elettorale degli enti territoriali, si è stratificata un'abbondante produzione giurisprudenziale in uno a molteplici interventi della dottrina, ove quest'ultima assai di rado è riuscita ad approdare verso conclusioni definite[15].

In riferimento all'orientamento giurisprudenziale, le decisioni sul tema si sono articolate di plurime venature ma nella sostanza riassumibili in due filoni interpretativi. Un primo indirizzo ha rilevato come, in riferimento ai giudizi relativi alle operazioni elettorali, l'unico atto impugnabile era rappresentato dal verbale di proclamazione degli eletti, conclusivo dell'intero procedimento[16], e solo unitamente all'impugnativa dello stesso sarebbe stato possibile proporre il ricorso avverso l'atto di esclusione o di ammissione di una lista dalla competizione elettorale da parte della Commissione elettorale mandamentale[17]. Il rilievo assumeva effettività e sostanza dal dato letterale

[13] Che, come noto, comprende «tanto il contenzioso sulla formazione delle liste elettorali […] quanto quello relativo allo status di eleggibilità ed alle operazioni elettorali successive alla indizione dei comizi e fino alla convalida». Cfr. *in terminis* C.M. IACCARINO, *Elezioni amministrative*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1965, spec. 724; e si v. altresì, almeno, R. JUSO, *Il contenzioso elettorale amministrativo*, Milano, 1959.

[14] Introdotto con il d.lgs. n. 104 del 2010 ("*Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo*").

[15] Un compiuto riepilogo in G. SAPORITO, *In tema di controversie elettorali*, in *Foro napoletano*, 1975, I, 349 ss.

[16] In alcune occasioni, i giudici hanno rilevato come l'atto di proclamazione degli eletti avesse «natura finale e funzione costitutiva, oltre che dichiarativa» (C.d.S., V, 20 ottobre 1962, n. 789; C.d.S., V, 29 novembre 1963, n. 998; C.d.S., V, 27 agosto 1971, n. 745; C.d.S., V, 19 novembre 1971, n. 1083; T.A.R. Basilicata, 26 settembre 1975, n. 103; T.A.R. Emilia-Romagna, 3 novembre 1975, n. 499; T.A.R. Sardegna, 15 luglio 1980, n. 35; T.A.R. Sardegna, 24 ottobre 1985, n. 491).

[17] In argomento, cfr. C.d.S. (Ad. Plen.), 7 marzo 1951, n. 1; C.d.S., V, 23 maggio 1953, n. 293; C.d.S., V, 20 ottobre 1962, n. 789; C.d.S., V, 29 novembre 1963, n. 998; C.d.S., V, 27 agosto 1971, n. 745; C.d.S., V, 19 novembre 1971, n. 1083; C.d.S., V, 26 aprile 1972, n. 296; C.d.S., V, 10 aprile 1981 n. 127; C.d.S., V, 14 febbraio 1984, n. 122; C.d.S., V, 7 marzo 1986, n. 156; T.A.R. Campania, 27 ottobre 1982 n. 574; T.A.R. Basilicata, 26 ottobre 1983, n. 29; T.A.R. Puglia, 5 aprile 1984, n. 200; T.A.R. Puglia, 10 giugno 1985, n. 227; T.A.R. Sicilia, 30 luglio 1985, n. 972; T.A.R. Sardegna, 24 ottobre 1985, n. 491; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 4 luglio 1987 n. 295; T.A.R. Sardegna, 24 ottobre 1985 n. 491; T.A.R. Liguria, 4 luglio 1985 n. 401; T.A.R. Sardegna, 15 luglio 1980, n. 351; T.A.R. Abruzzo, 25 giugno 1980 n. 182; T.A.R. Abruzzo, 27 novembre 1975 n. 228; T.A.R. Basilicata, 26 settembre 1975, n. 103; T.A.R. Piemonte, 21 ottobre 1975, n. 276; T.A.R. Campania, 8 ottobre 1975, n. 212; T.A.R. Liguria, 23 ottobre

dell'art. 83-*undecies* del d.P.R. n. 570/1960 il quale, indicando il termine entro cui procedere ad una eventuale impugnativa delle operazioni elettorali in trenta giorni dalla proclamazione degli eletti, avrebbe stabilito quest'ultima quale unico provvedimento impugnabile[18].

Un secondo indirizzo, invece, si collocava in aderenza alla immediata impugnabilità degli atti preparatori del procedimento elettorale (e in particolare le deliberazioni di esclusione - ma anche di ammissione - di liste o di candidati dalle liste)[19], purché *ex se* lesivi[20]. Il complessivo scenario è riepilogato in una importante decisione del Consiglio di Stato (Ad. Plen., n. 10 del 2005)[21], ove a seguito di una complessa e articolata ricostruzione degli orientamenti giurisprudenziali sul tema[22], è stata confermata la tradizionale impostazione relativa alla non immediata impugnabilità degli atti del procedimento. La pronuncia assume particolare interesse per i seguenti rilievi: *a)* nel rispetto del dato letterale ex art. 83-*undecies* cit., si differisce l'impugnazione degli atti preparatori ad un momento successivo alla proclamazione degli eletti, escludendo pertanto la possibilità di impugnazione (anche prima della succitata proclamazione) di tutti gli atti endoprocedimentali riguardanti le operazioni per le elezioni comunali, con conseguente improponibilità anche di eventuali misure cautelari; *b)* il rilievo relativo alla *unitarietà* del procedimento elettorale, sottolineando

---

1975 n. 189; T.A.R. Emilia-Romagna, 3 novembre 1975 n. 499. Per un approfondimento, S. CASSANDRINO, *Il processo amministrativo nella legislazione e nella giurisprudenza*, Vol. I, *I presupposti*, Milano, 1984, 626 ss.; nonché S. STAIANO, *Orientamenti in materia di contenzioso elettorale*, in AA.VV. (a cura di), *Diritto amministrativo e giustizia amministrativa nel bilancio di un decennio di giurisprudenza. Atti del Convegno*, t. I, Rimini, 1987, 127 ss.

[18] Cfr. C.d.S., V, 10 aprile 1981, n. 127, ove si legge che il significato letterale dell'art. 83-*undecies* citato «non sembra dar adito a dubbi di sorta», considerato che la normativa in commento avrebbe inteso «considerare e ricomprendere in un unico contesto tutte le operazioni finalizzate alla manifestazione di volontà del corpo elettorale senza distinguere tra quelle preparatorie, intermedie e conclusive, fissando un comune termine perentorio di decadenza che inizia a decorrere dalla proclamazione degli eletti». In dottrina è stato rilevato come la giurisprudenza amministrativa sul tema sia stata chiara nel definire che l'attività amministrativa si esplica «attraverso una serie coordinata di atti, [e che] l'unico provvedimento impugnabile è di regola l'atto conclusivo», sebbene «i motivi di ricorso riguardino il contenuto degli atti preparatori, i quali, producendo solo effetti prodromici e parziali in funzione dell'avverarsi dell'effetto conclusivo, non sarebbero suscettibili di autonoma impugnativa. In applicazione di siffatti princìpii, si sono pertanto qualificate le delibere della commissione elettorale mandamentale alla stregua di atti non autonomi, privi di efficacia esterna e "preparatori dell'effetto finale, cui è preordinato tutto il procedimento, cioè la proclamazione degli eletti": solo attraverso l'impugnativa di essa sarebbero pertanto impugnabili quelle delibere. Ciò si spiegherebbe, in altri termini, con il fatto che le operazioni elettorali, tanto quelle preparatorie, quanto quelle intermedie o conclusive, sono sussumibili in un unico contesto». Cfr. P.M. VIPIANA, *Note sull'immediata impugnabilità degli atti intermedi del procedimento amministrativo*, in *Foro amministrativo*, 4/1990, 860 ss.

[19] In dottrina è stato rilevato come l'atto di esclusione non possa essere definito lesivo di per sé, in quanto occorra attendere la proclamazione degli eletti affinché possa cristallizzarsi in un interesse legittimo quello che «nella fase della presentazione delle candidature era un interesse semplice, non tutelabile». Cfr. A. COSCIA, *In tema di impugnativa dell'atto di esclusione dalla competizione elettorale amministrativa*, in *Stato civile italiano*,1986, 718 ss., citato in P.M. VIPIANA, *Note sull'immediata impugnabilità degli atti intermedi del procedimento amministrativo*, cit., 866 ss.

[20] In argomento, cfr. C.d.S., V, 3 aprile 1990 n. 322; ma anche T.A.R. Lazio, 4 maggio 1985, n. 1159; T.A.R. Sicilia, 23 aprile 1985 n. 359; T.A.R. Piemonte, 28 maggio 1980, n. 401; T.A.R. Toscana, 13 giugno 1980 n. 370; T.A.R. Sicilia, 10 luglio 1980 n. 875; T.A.R. Lazio, 11 luglio 1980, n. 155.

[21] Sulla quale si v., almeno, C.E. GALLO, *L'ambito del giudizio elettorale nella decisione dell'adunanza plenaria n. 10 del 2005*, in *Foro amministrativo – CdS*, 2005, 3244 ss.

[22] Cfr., in particolare, dal punto 3.2 al punto 3.6 del Cons. dir.

come in relazione a quest'ultimo – pur se strutturato in una serie di *sub* procedimenti, nei quali sono chiamati a pronunciarsi vari organi e adottate diverse deliberazioni – debba essere garantita la primaria esigenza di consentire lo svolgimento della consultazione nella data stabilita; *c)* la considerazione che il criterio di accorpamento di tutte le impugnative riferibili allo stesso procedimento elettorale risulta ragionevolmente giustificato dall'intendimento del legislatore di consentire lo svolgimento della consultazione nel termine stabilito, per evidenti ragioni di concentrazione dell'impegno politico ed amministrativo richiesto per le tornate elettorali; *punto C sub 1)* il criterio di accorpamento di tutte le impugnative riferibili allo stesso procedimento elettorale riflette, altresì, l'esigenza di evitare la proposizione di eventuali impugnative meramente strumentali e propagandistiche; *punto C sub 2)* un intervento prematuro degli organi giurisdizionali (anche in sede cautelare) avrebbe potuto provocare artificiose iniziative finalizzate alla strumentalizzazione di eventuali provvedimenti cautelari favorevoli.

La decisione in analisi ha tentato di contribuire a porre un freno al dibattito generatosi nel corso del tempo intorno all'interpretazione della disposizione contenuta nell'art. 83-*undecies* cit., ma non è stata sufficiente ad arginare derive giurisprudenziali di segno contrario, non solo in relazione all'orientamento del g.a. (in primo e secondo grado)[23], ma anche in riferimento alla giurisprudenza della Corte costituzionale. In relazione a quest'ultimo profilo, in una prima occasione[24] la Consulta ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83-*undecies* sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia – sezione staccata di Catania – rilevando come l'ordinanza di rimessione fosse stata formulata «in modo perplesso e contraddittorio», e che la questione sollevata dal giudice di prime cure si risolveva in un mero tentativo di «ottenere l'avallo della Corte a favore di una diversa interpretazione della norma stessa» da ritenersi, pertanto, «manifestamente inammissibile»[25].

[23] Si v., infatti, C.d.S., V, ord. 16 maggio 2006, n. 2368; ma anche T.A.R. Puglia, ord. n. 536 del 10 maggio 2006; T.A.R. Lombardia, n. 1135 del 6 novembre 2007; T.A.R. Calabria, n. 1171 del 22 novembre 2007; T.A.R. Molise, n. 216 del 20 maggio 2009; T.A.R. Puglia, n. 698 del 10 marzo 2010.

[24] Il riferimento è all'ordinanza n. 90 del 27 marzo 2009.

[25] In particolare, il giudice di prime cure aveva rilevato come la disposizione in commento fosse «irrimediabilmente ambigua, perché si presta ad essere interpretata, ed è stata di fatto interpretata, anche dopo la sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, addirittura in tre modi diversi: "immediata impugnabilità dell'ammissione o dell'esclusione; inammissibilità di tale impugnazione; ammissibilità della sola impugnazione immediata dei provvedimenti di esclusione"» e che tale «altalenante (ed esasperante) oscillazione interpretativa giurisprudenziale [...] è prova del fatto che la norma è oggettivamente ambigua e formulata in un contesto che non consente alcuna sicura interpretazione, con evidente lesione dei principi di certezza del diritto, specie perché [...] non è possibile risolvere detta ambiguità alla luce della *ratio legis*». La Consulta ha censurato l'illogicità del rilievo del giudice *a quo* sostenendo che quest'ultimo non avrebbe saputo individuare il vero «diritto vivente» stante il diffuso contrasto giurisprudenziale pur a seguito della decisione n. 10 del 2005 citata, rilevando come «[…] il giudice *a quo*, per un verso, assume quale diritto vivente, di cui chiede la verifica di costituzionalità, l'interpretazione della norma censurata fatta propria dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, mentre, per altro verso, rileva come, anche dopo l'intervento dell'Adunanza plenaria, la disposizione impugnata sia stata oggetto di contrastanti interpretazioni giurisprudenziali, al punto che la norma stessa viene censurata dallo stesso rimettente anche per la sua ambiguità; che, in mancanza di un diritto vivente, la cui esistenza è posta in dubbio dalla stessa ordinanza di rimessione, la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal giudice *a quo* con riferimento ad una interpretazione della norma censurata da lui non condivisa, si risolve in un tentativo di ottenere l'avallo della Corte a favore di una

Non molto tempo dopo, con sentenza n. 236 del 2010[26], la Consulta è intervenuta nuovamente sulla disposizione in commento[27], dichiarandone l'incostituzionalità per contrasto con gli artt. 24 e 113 Cost., nella parte in cui escludeva la possibilità di un'autonoma impugnativa degli atti del procedimento preparatorio alle elezioni comunali, ancorché immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti. In tale occasione la Corte, a sostegno delle proprie argomentazioni, ha effettuato un opportuno richiamo al combinato disposto degli artt. 6 e 13 della Cedu, nella parte in cui garantiscono un «diritto ad un ricorso effettivo, che verrebbe vanificato laddove l'art. 83-*undecies* del d.P.R. n. 570 del 1960 fosse inteso nel senso di escludere l'impugnabilità immediata degli atti relativi al procedimento preparatorio alle elezioni, come l'esclusione di liste o di candidati, che siano immediatamente lesivi di situazioni giuridiche soggettive»[28]. Pertanto, ad avviso dei Giudici, «la posticipazione dell'impugnabilità degli atti di esclusione di liste o candidati ad un momento successivo allo svolgimento delle elezioni preclude la possibilità di una tutela giurisdizionale efficace e tempestiva delle situazioni soggettive immediatamente lese dai predetti atti […]. Infatti, posto che l'interesse del candidato è quello di partecipare ad una determinata consultazione elettorale, in un definito contesto politico e ambientale, ogni forma di tutela che intervenga ad elezioni concluse appare inidonea ad evitare che l'esecuzione del provvedimento illegittimo di esclusione abbia, nel frattempo, prodotto un pregiudizio»[29]. Siffatte argomentazioni sono state accompagnate dalla distinzione tra "procedimento preparatorio alle elezioni" (concernente la fase dell'ammissione di liste o di candidati), e "procedimento elettorale", che include il successivo passaggio concernente le operazioni elettorali e la proclamazione degli eletti, rilevando come «gli atti relativi al procedimento preparatorio alle elezioni, come l'esclusione di liste o di candidati, debbono poter essere impugnati immediatamente, al fine di assicurare la piena tutela giurisdizionale, ivi inclusa quella cautelare, garantita dagli artt. 24 e 113 Cost.», in applicazione della delega contenuta nell'art. 44 della legge n. 69 del 2009[30], con la quale il legislatore aveva investito il Governo ai fini del riassetto del contenzioso

---

diversa interpretazione della norma stessa e deve, pertanto, ritenersi manifestamente inammissibile; che, inoltre, la circostanza che i ricorrenti nei primi due giudizi abbiano ottenuto la tutela cautelare contro i provvedimenti di esclusione, con conseguente partecipazione della lista esclusa alla consultazione elettorale, costituisce una ulteriore ragione di inammissibilità, non avendo il giudice *a quo* dimostrato la rilevanza della sollevata questione». In argomento, cfr. N. SAITTA, *I giudizi elettorali*, Milano, 2010, spec. 12.

[26] Sulla quale si v. R. CHIEPPA, *Riflessi della sent. n. 236 del 2010 sulla tutela degli atti di procedimento preparatorio alle elezioni (codice del processo amministrativo e procedimento elettorale politico)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2010, 2905 ss.; E. LEHNER, *Finalmente sancita l'immediata impugnabilità degli atti preliminari alle elezioni locali e regionali*, ivi, 2908 ss.; P. QUINTO, *Il nuovo Codice, il giudizio elettorale e la Corte costituzionale: una singolare coincidenza*, in *www.giustamm.it*, 15 luglio 2010; G. TARLI BARBIERI, *La necessaria ed auspicabile riforma della disciplina del contenzioso elettorale preparatorio riferito alle elezioni politiche a seguito della sent. 48/2021 della Corte costituzionale*, in *Consulta online*, II/2021, spec. 664.

[27] La q.l.c. è stata sollevata dal T.A.R. Liguria, ord. n. 90 del 28 maggio 2009, sulla quale si v. il commento di C.E. GALLO, *Nuovamente alla Corte costituzionale l'impugnabilità immediata dei provvedimenti di esclusione dalla competizione elettorale*, in *www.giustamm.it*, 6/2009.

[28] Cfr. punto 3.3 Cons. dir.

[29] Cfr. punto 3 Cons. dir.

[30] Rubricato "Delega al Governo per il riassetto della disciplina del processo amministrativo".

elettorale amministrativo[31]. La sentenza in commento, infatti, è intervenuta a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 69 del 2009, che aveva stabilito (cfr. il citato art. 44, co. 2, lett. *d)*) tra i principî e i criteri direttivi del codice[32], la introduzione della «giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, mediante la previsione di un rito abbreviato in camera di consiglio che consenta la risoluzione del contenzioso in tempi compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni». La sentenza è stata pubblicata il medesimo giorno in cui è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il d.lgs. n. 104 del 2 luglio 2010 di approvazione del nuovo Codice del Processo Amministrativo che, tra l'altro, all'art. 129, ammetteva una tutela anticipata soltanto avverso gli atti di esclusione dai procedimenti elettorali preparatori.

Proprio in riferimento all'art. 129 (rubricato "Giudizio avverso gli atti di esclusione dal procedimento preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali"), la versione originaria del testo (lo stesso, infatti, sarà oggetto di un intervento correttivo con d. lgs. n. 160 del 2012, di cui si dirà tra poco) era limitata sotto molteplici profili: *a)* anzitutto, vi era una limitazione in relazione all'ambito *oggettivo*, considerato che la norma faceva riferimento soltanto ai provvedimenti relativi al procedimento preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali (con esclusione, quindi, del contenzioso elettorale per il Parlamento europeo); *b)* inoltre, la norma prevedeva che gli atti preparatori per le elezioni citate concernenti l'*esclusione* di liste o candidati potessero essere immediatamente impugnati esclusivamente dai delegati delle liste e dei gruppi di candidati esclusi dalla competizione elettorale (limitazione in senso *soggettivo*), limitando l'impugnativa di ogni ulteriore ipotesi applicativa soltanto all'esito del procedimento elettorale[33], unitamente all'atto di proclamazione degli eletti[34].

---

[31] Cfr. punto 3.1 Cons. dir.

[32] Cfr. nt. 14 del presente lavoro.

[33] Come rilevato da T.A.R. Veneto, 22 aprile 2011, n. 680; nonché T.A.R. Campania, 11 aprile 2012, n. 672: «[…] in tema di elezioni amministrative, la impugnazione in via immediata di un provvedimento di ammissione di una lista appare inammissibile alla luce di quanto dispone l'art. 129 c.p.a., intitolato «giudizio avverso gli atti di esclusione dal procedimento preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali", la cui formulazione letterale rende evidente come la possibilità di impugnazione immediata riguardi esclusivamente i provvedimenti di esclusione di liste o di candidati; dall'esame del comma 2 si ricava che l'impugnabilità immediata dei soli atti di esclusione del procedimento preparatorio costituisce peculiare disciplina derogatoria rispetto alla regola per la quale ogni provvedimento relativo al procedimento, anche preparatorio, per le elezioni amministrative, è impugnabile soltanto alla conclusione del procedimento elettorale, unitamente all'atto di proclamazione degli eletti».

[34] A ben vedere, tuttavia, qualche criticità in relazione alle citate limitazioni era già emersa in sede giurisprudenziale, evidenziando l'insofferenza del g.a. sul tema e approdando ad una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 129 cpa in tema di atti impugnabili immediatamente lesivi individuati anche negli atti di ammissione delle liste. Il riferimento è alla pronuncia n. 2551 del 29 aprile 2011 del Consiglio di Stato, ove i Giudici hanno richiamato espressamente i contenuti della sentenza n. 236 del 2010 della Corte: «Se è vero, infatti, che l'articolo 129 c.p.a. ammette espressamente la impugnazione soltanto dei provvedimenti di esclusione (ricusazione) delle liste o di candidati dalla competizione elettorale, occorre ricordare che la Corte costituzionale con la sentenza n. 236 del 7 luglio 2010 ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 83-*undecies* del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, proprio

Il d.lgs. 14 settembre 2012 n. 160[35] ha introdotto significativi correttivi alla precedente formulazione della disposizione in commento estendendo, in primo luogo, il

nella parte in cui escludeva un'autonoma immediata impugnativa degli atti endoprocedimentali, ancorché immediatamente lesivi: l'immediata impugnabilità di detti atti si riconnette, secondo il ragionamento della Corte ai principi di effettività e tempestività della tutela delle situazioni giuridiche soggettive immediatamente lese, atteso che "...l'interesse del candidato è quello di partecipare ad una determinata consultazione elettorale, in un definito contesto politico e ambientale", così che "...ogni forma di tutela che intervenga ad elezioni concluse appare inidonea ad evitare che l'esecuzione del provvedimento illegittimo di esclusione abbia nel frattempo prodotto pregiudizio". Quantunque le ricordate argomentazioni della Corte non possano trovare automatica ed immediata applicazione anche allorchè si tratti dell'impugnazione di provvedimenti di ammissione di liste o di candidati, ipotesi nelle quali una lesione concreta ed attuale non si è ancora definitivamente verificata e può dipendere in concreto dall'esito delle elezioni rispetto alla lista o ai candidati ammessi asseritamente in modo illegittimo, pur tuttavia nel caso di specie deve ammettersi l'impugnazione dell'ammissione della Lista Lega Todaro in ragione delle peculiari prospettate ragioni di illegittimità, fondate sull'astratto pericolo di confusione nell'elettorato determinato dall'uso da parte della predetta Lista ..... di un contrassegno asseritamente confondibile con quello utilizzato dalla lista ..... e sul connesso interesse da evitare un possibile sviamento dell'elettorato. In tali termini il ricorso di primo grado doveva e deve essere considerato ammissibile». In argomento, cfr. V. SALOMONE, *Il contenzioso elettorale nella giurisprudenza costituzionale ed amministrativa*, cit., 14 ss.

[35] Rubricato "Ulteriori disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo, a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69". L'intervento *de quo* costituisce il secondo correttivo al d.lgs. n. 104 del 2010, a seguito di quello recato dal d.lgs. n. 195 del 2011, che non aveva innovato la materia. Tale decreto ha provveduto a sostituire integralmente i primi due commi dell'art. 129, nell'intento – come emerge dallo schema di decreto presentato per il parere alle camere il 10 settembre 2012 – di adeguare la disciplina ai dettami espressi dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 236 del 7 luglio 2010. In essa, infatti, si legge «Le modifiche all'articolo 129 del Codice introdotte dalla lettera s) riguardano i contenziosi in materia elettorale e si sono rese necessarie per "adeguare la disciplina ai principi espressi dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 236 del 2010" (cfr. relazione illustrativa). Va ricordato che il rito avverso gli atti del procedimento elettorale preparatorio è stato introdotto ex novo dal Codice in attuazione della legge delega n. 69/2009 (art. 44, comma 2, lett. d). L'art. 129 del Codice, tuttavia, ha limitato la possibilità di impugnazione immediata agli atti di esclusione delle liste e dei candidati con esclusivo riferimento alle elezioni regionali provinciali e comunali e con legittimazione attiva limitata ai soli delegati delle liste e dei gruppi di candidati esclusi. In tutti gli altri casi, ogni provvedimento amministrativo, anche preparatorio, per le citate elezioni è impugnabile solo a conclusione del procedimento elettorale, unitamente all'atto di proclamazione degli eletti. Con la sentenza 7 luglio 2010, n. 236, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 83-*undecies* del dPR n. 570/1960 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali). Tale disposizione, ora non più in vigore – rifacendosi ad una nota decisione dell'adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (24 settembre 2005, n. 10) – escludeva l'autonoma impugnabilità degli atti endoprocedimentali concernenti le operazioni elettorali. L'art. 83-*undecies*, infatti, stabiliva che contro le operazioni per l'elezione dei consiglieri comunali, successive alla emanazione del decreto di convocazione dei comizi, qualsiasi cittadino elettore del Comune, o chiunque altro vi abbia diretto interesse, potesse proporre impugnativa davanti alla sezione per il contenzioso elettorale, con ricorso da depositare nella segreteria entro 30 giorni dalla proclamazione degli eletti. La sentenza della Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 83-*undecies* nella parte in cui è esclusa la possibilità di un'autonoma impugnativa degli atti del procedimento preparatorio alle elezioni, ancorché immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti. Secondo la Consulta, infatti, "la posticipazione dell'impugnabilità degli atti di esclusione di liste o candidati ad un momento successivo allo svolgimento delle elezioni preclude la possibilità di una tutela giurisdizionale efficace e tempestiva delle situazioni soggettive immediatamente lese dai predetti atti, con conseguente violazione degli artt. 24 e 113 Cost.". L'intervento dello schema di decreto correttivo sull'art. 129, conformandosi al citato dettato costituzionale del 2010, permette al ricorrente di impugnare subito tutti gli atti "immediatamente lesivi" del diritto a partecipare al procedimento elettorale preparatorio (non solo come attualmente, gli atti concernenti l'esclusione di liste o candidati) senza attendere la proclamazione degli eletti. La tutela, finora relativa alle sole elezioni amministrative (regionali, provinciali e comunali), è estesa alla partecipazione alle elezioni per il Parlamento Europeo. L'impugnazione (è eliminato il

rito anche agli atti preparatori delle elezioni per il rinnovo dei membri del Parlamento Europeo spettanti all'Italia; nonché ampliando l'ambito oggettivo e soggettivo di applicazione, includendo tutti "i provvedimenti immediatamente lesivi del diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale preparatorio" (e, pertanto, non soltanto quelli di esclusione) da parte di chiunque risulti immediatamente leso nel proprio diritto a partecipare alla competizione elettorale, senza limiti di legittimazione attiva[36].

2.1 *Tra nodi interpretativi e applicativi*

Anche a seguito dell'intervento correttivo del 2012[37], la dottrina ha manifestato molteplici profili di criticità in relazione all'attuale formulazione dell'art. 129 cpa[38], in

riferimento alla legittimazione attiva dei soli delegati delle liste e dei gruppi di candidati esclusi) avviene sempre con ricorso al Tar competente nel termine di 3 giorni dalla pubblicazione o comunicazione degli atti impugnati (comma 1). Gli altri provvedimenti amministrativi (quelli evidentemente ritenuti "non immediatamente lesivi" del diritto all'elettorato passivo) sono, invece, impugnati alla conclusione del procedimento unitamente all'atto di proclamazione degli eletti (comma 2). Con le modifiche ai commi 3 ed 8 dell'art. 129 si prevede l'obbligo, da parte della segreteria del Tar, di pubblicare sul sito Internet della giustizia amministrativa, rispettivamente, il ricorso depositato presso la stessa segreteria nonché l'eventuale ricorso in appello avverso la sentenza di primo grado». Disponibile al seguente indirizzo: *https://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/gi0803_0.htm*

[36] Sul punto, cfr. V. SALOMONE, *Il contenzioso elettorale nella giurisprudenza costituzionale ed amministrativa*, cit., 15: «La ragione di tale innovazione è correlata all'esigenza di dare piena applicazione ai principi enunciati nella decisione sopra richiamata della Corte cost. 7 luglio 2010 n. 236, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 83-*undecies*, d.P.R. 16 maggio 1960 n. 570, nella parte in cui esclude la possibilità di un'autonoma impugnativa degli atti del procedimento preparatorio alle elezioni, ancorché immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti. Sebbene la pronuncia sia stata resa […] con riguardo al caso di impugnazione di un provvedimento di esclusione, secondo una diffusa opinione ha una portata generale e va intesa nel senso che tutti gli atti lesivi che fanno parte del procedimento elettorale preparatorio sono immediatamente impugnabili».

[37] Come noto, l'intervento del legislatore del 2012 in relazione alla disposizione in commento non ha introdotto modifiche in relazione ai termini processuali, che risultano strettissimi. L'art. 129, co. 5, testualmente dispone che: «L'udienza di discussione si celebra, senza possibilità di rinvio anche in presenza di ricorso incidentale, nel termine di tre giorni dal deposito del ricorso, senza avvisi. Alla notifica del ricorso incidentale si provvede con le forme previste per il ricorso principale» (critico in relazione alle ridottissime scansioni temporali M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., spec. 53). Siffatto profilo ha condotto ad interrogarsi sulla compatibilità del rito in oggetto con la tutela cautelare e in relazione all'ammissibilità degli incidenti processuali (querela di falso ed eccezioni di legittimità costituzionale, sulle quali si v. A. CARDONE, *«Unitarietà» della giurisdizione e concentrazione del rito dell'accertamento del falso in materia elettorale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2011, 4270 ss.; nonché G. VIRGA, *Operazioni elettorali e tutela cautelare differita*, in *www.lexitalia.it*, n. 11 del 2005). In relazione al primo profilo, in virtù della considerazione che la rapidità della decisione sarebbe di per sé sufficiente ad assicurare eventuali esigenze cautelari, e potrebbe rendersi necessaria (in termini di ammissione od esclusione con riserva di una lista) nelle ipotesi di incidente processuale. In riferimento all'eccezione di legittimità costituzionale, il g.a. si è orientato in termini negativi, con un richiamo ai propri precedenti: «[…] la procedura disciplinata dall'art. 129 cod. proc. amm., in considerazione delle esigenze di certezza e di celerità immanenti all'assetto d'interesse sostanziale connotante gli atti di esclusione dal procedimento per le elezioni comunali, provinciali e regionali, sia incompatibile con qualsiasi tipo di fase incidentale (tra cui la rimessione all'adunanza plenaria ex art. 99 cod. proc. amm.) che possa comportare il differimento dell'udienza o la sospensione del giudizio, poiché ogni esplicazione piena delle garanzie difensive connesse ad eventuali fasi incidentali resta riservata alle impugnazioni degli atti successivi, secondo il rito disciplinato dagli artt. 130 ss. cod. proc. amm., la cui proposizione è rimessa alla scelta processuale della

quanto non è ammessa l'azione popolare o, comunque, la legittimazione del singolo elettore che intenda lamentare la lesione di una propria situazione soggettiva[39]. Come affermato peraltro a più riprese dalla giurisprudenza amministrativa la norma, non dettando specifiche disposizioni sul punto, tende ad escludere un'ulteriore ipotesi di azione popolare oltre a quella prevista dall'art. 130 c.p.a., considerato che quest'ultima «costituisce un'eccezione, come tale non suscettibile di applicazione analogica»[40]. Secondo un minoritario indirizzo giurisprudenziale (che pare opportuno, ad ogni modo, ricordare in tale sede), un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 129 cit. condurrebbe a ritenere che anche l'elettore debba contestare gli atti assunti nella fase preparatoria del procedimento elettorale entro il termine e secondo il rito di cui alla normativa richiamata. Ciò in quanto «l'elettore ha piena possibilità di conoscere gli esiti della fase preparatoria del procedimento elettorale […] Un'interpretazione che faccia dipendere la scelta del rito (ovvero la forma di tutela) a seconda della qualità del soggetto che agisce porterebbe ad esiti invero paradossali e si presterebbe ad un utilizzo strumentale del processo»[41].

---

parte interessata (v. sul punto, ex plurimis, Cons. Stato, sez. V, 23 febbraio 2012, n. 1058)». In merito, forti perplessità sono state espresse, ancora, da M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 61-62: «[…] nell'ambito della tutela "pre-elettorale" attivabile con il rito speciale dell'art. 129 c.p.a., […] risulta impedita la stessa possibilità di sollevare l'incidente di costituzionalità davanti al Giudice delle leggi; ciò per un duplice ordine di ragioni. Innanzitutto, perché […] il Giudice amministrativo non sembra poter adottare provvedimenti di sospensione del giudizio e di rinvio della propria decisione all'esito del giudizio di altro giudice. Ma anche a voler ammettere che la rimessione di questioni di legittimità costituzionale alla Corte debba considerarsi sempre e comunque possibile, sarebbe in ogni caso l'attuale disciplina processuale dei tempi del giudizio di costituzionalità in via incidentale a risultare del tutto inadeguata a fornire le "prestazioni" della tutela "pre-elettorale", dal momento che la decisione del Giudice costituzionale non potrebbe che giungere ad elezioni già svoltesi e, pertanto, al più, con gli effetti tipici di una tutela "post-elettorale" (e sempre ammesso che siano superabili i problemi di rilevanza nel giudizio a quo dove, evidentemente, giammai potrebbe risultare impugnato l'atto di proclamazione degli eletti). Si è dunque di fronte ad una vera e propria "*zona franca*" della giustizia costituzionale, con la conseguenza che ad essa si potrebbe (o, meglio, si "dovrebbe") porre rimedio solo mediante apposite modifiche normative» (corsivo aggiunto).

[38] Sui quali si v., diffusamente, M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 53 ss.

[39] M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., spec. 54; sulla medesima linea l'indagine di E. LEHNER, *Azione popolare e giustizia elettorale*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, Napoli, 2013, 104 ss.

[40] Cfr. *in termins* C.d.S., V, sent. n. 3361 del 26 luglio 2016, punto 5 Cons. dir.; nonché T.A.R. Lazio, II bis, sent. n. 5085 del 2019; ma anche, per una panoramica, F.G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2014, spec. 539.

[41] Cfr. T.A.R. Lombardia, III, n. 204 del 2019, punto 13.6 ss. Cons. dir.: «[…] laddove si contestino gli atti della fase preparatoria, troverà applicazione l'art. 129 c.p.a., qualora invece si assuma l'illegittimità delle operazioni di voto e dunque dell'atto di proclamazione degli eletti, si dovrà dare ricorso all'art. 130 c.p.a. Sotto tale profilo i soggetti legittimati non possono che essere i medesimi, posto che tutti gli attori sono portatori di posizioni giuridicamente tutelate. L'art. 129 c.p.a. costituisce una peculiare forma di tutela anticipata, finalizzata alla definitiva composizione delle liste e dei candidati ammessi prima dello svolgimento della competizione elettorale, volta ad eliminare vizi che, se non emendati prima dello svolgimento delle consultazioni, potrebbero rendere inutili le elezioni stesse. E allora da tale punto di vista non v'è ragione per escludere dai legittimati attivi gli elettori, in quanto, come già ribadito, titolari di una posizione giuridicamente protetta. D'altra parte, appare del tutto irragionevole che uno stesso atto preparatorio possa essere impugnato con un rito (art. 129) piuttosto che con un altro (art. 130) a seconda del soggetto che agisce, candidato o presentatore della lista da un lato, ed elettore dall'altro. Soprattutto tale assunto sarebbe contrario alla stessa *ratio* sottesa alla tutela anticipata in materia elettorale, ovvero l'esigenza di risolvere prima dello svolgimento delle elezioni tutte le questioni

Per quel che concerne la legittimazione passiva, e in particolare[42] la figura dei controinteressati, questi ultimi vanno individuati in tutti i candidati delle liste ammesse e che hanno la qualità di litisconsorti necessari, che potrebbero subire un pregiudizio[43] dalla presenza nella competizione elettorale di una ulteriore lista[44].

---

relative al procedimento preparatorio, in modo tale da consentire il pieno esercizio del diritto di elettorato attivo e passivo ed evitare che le successive pronunce giurisdizionali possano travolgere il risultato delle elezioni. In proposito la Corte costituzionale, con la già richiamata sentenza n. 236/2010, ha espressa stabilito che gli atti relativi al procedimento preparatorio "debbono poter essere impugnati immediatamente, al fine di assicurare la piena tutela giurisdizionale"».

[42] La legittimazione passiva, ai sensi del co. 3 dell'art. 129 cit., spetta all'organo che ha emanato l'atto oggetto del relativo giudizio, cioè all'Ufficio o Commissione elettorale, alla Prefettura (in quanto amministrazione preposta all'organizzazione della contesa elettorale), Ministero dell'interno (in quanto comparto statale cui afferisce l'organizzazione delle procedure elettorali) e ai controinteressati (in argomento, cfr. C.d.S., V, n. 1058 del 23 febbraio 2012; T.A.R. Toscana, III, sent. n. 769 del 2015).

[43] Inoltre, mentre la legittimazione al ricorso di primo grado è riconosciuta solo ai soggetti lesi, la legittimazione all'appello spetta a qualunque elettore dell'ente di riferimento. La *ratio* è chiarita dalla giurisprudenza amministrativa del Supremo organo di giustizia amministrativa consolidatasi sul tema, effettuando un diffuso richiamo ai propri precedenti: «[…] l'interpretazione debitamente restrittiva dell'art. 129 non confligge con l'orientamento di questa Sezione incline ad ammettere che, una volta esperita dinanzi al Giudice di primo grado l'impugnativa dell'esclusione di una lista, la relativa sentenza di accoglimento (che produce l'effetto di ammettere la ricorrente vittoriosa alla competizione elettorale) sarebbe suscettibile di appello anche da parte di *terzi.* Questa estensione della legittimazione all'appello si giustifica, infatti, essenzialmente in ragione del fatto che altrimenti in casi simili l'ordinaria impugnazione successiva alla proclamazione degli eletti esperibile avverso l'altrui ammissione – impugnazione pur garantita in via generale dall'art. 130 C.P.A. - potrebbe essere preclusa, in concreto, dalla formazione di un eventuale giudicato sull'ammissibilità della lista ricorrente in prime cure, dal momento che un giudicato di accoglimento sul punto avrebbe efficacia *erga omnes* (cfr. l'approfondita trattazione del tema rinvenibile nella decisione della Sezione 23 febbraio 2012, n. 1058, paragr. 10). È in ragione di tanto, quindi, che la Sezione ha riscontrato "la necessità, per assicurare il diritto costituzionalmente garantito degli interessati ad ottenere giustizia, di dover ritenere gli attuali appellanti legittimati a proporre appello avverso la sentenza del T.A.R. di ammissione della lista in questione. In tema di contenzioso elettorale, infatti, il giudicato formatosi acquista autorità ed efficacia "*erga omnes*", *non essendo compatibile con la natura popolare dell'azione, con il suo carattere fungibile e con le sue funzioni e finalità*, *che gli effetti della pronuncia rimangano limitati alle sole parti del giudizio* (Cons. Stato sez. V, 23 febbraio 2011 n. 488). Ne deriva che, ai sensi dell'art. 129, comma 1 c.p.a., l'unica specialità, quanto alla legittimazione attiva, del rito elettorale preparatorio, riguarda la fase introduttiva del giudizio di primo grado in quanto, una volta incardinato il rapporto processuale, tutti i soggetti legittimati possono contrastare il ricorso originario o appellare la sentenza di accoglimento al fine di evitare la formazione di un giudicato a loro opponibile" (in termini Sez. V, 8 maggio 2013, n. 2500; nello stesso senso cfr. anche 18 maggio 2015, n. 2526)» (corsivo aggiunto). Anche per l'appello valgono le medesime restrizioni temporali già commentate in relazione al co. 5 dell'art. 129 cit. Ai sensi del successivo co. 8, infatti, il ricorso di appello deve essere proposto nel termine di due giorni dalla pubblicazione della sentenza e deve essere, a pena di decadenza: «a) notificato, direttamente dal ricorrente o dal suo difensore, esclusivamente mediante consegna diretta, posta elettronica certificata o fax, all'ufficio che ha emanato l'atto impugnato, alla Prefettura e, ove possibile, agli eventuali controinteressati; in ogni caso, l'ufficio che ha emanato l'atto impugnato rende pubblico il ricorso mediante affissione di una sua copia integrale in appositi spazi all'uopo destinati sempre accessibili al pubblico e tale pubblicazione ha valore di notifica per pubblici proclami per tutti i controinteressati; la notificazione si ha per avvenuta il giorno stesso della predetta affissione; per le parti costituite nel giudizio di primo grado la trasmissione si effettua presso l'indirizzo di posta elettronica certificata o il numero di fax indicato negli atti difensivi ai sensi del comma 4; b) depositato in copia presso il tribunale amministrativo regionale che ha emesso la sentenza di primo grado, il quale provvede ad affiggerlo in appositi spazi accessibili al pubblico; c) depositato presso la segreteria del Consiglio di Stato, che provvede a pubblicarlo nel sito internet della giustizia amministrativa e ad affiggerlo in appositi spazi accessibili al pubblico» (cfr. art. 129 cit., co. 8).

[44] Il punto è chiarito in C.d.S., V, n. 1058 del 23 febbraio 2012: «[…]sulla individuazione dei destinatari necessari della notificazione del ricorso […] [n]essuna perplessità applicativa suscita l'indicazione dell'ufficio elettorale (che ha emanato l'atto di esclusione della lista oggetto del giudizio) e

Vale la pena osservare come un ulteriore profilo di criticità che è stato rilevato in dottrina consista nella scelta, effettuata dal legislatore delegato, di confermare il principio in base al quale ogni provvedimento relativo al procedimento elettorale, anche preparatorio (come quelli relativi alla ammissione delle liste, ai contrassegni o ai collegamenti) risulta impugnabile soltanto all'esito del procedimento elettorale, unitamente alla proclamazione degli eletti, dando luogo ad un effettivo problema di coordinamento[45] tra gli artt. 129 e 130 del c.p.a.[46]. Tale ultima disposizione, come noto, disciplina la fase successiva allo svolgimento delle elezioni e, quindi, i giudizi promossi dopo la conclusione del procedimento elettorale e che investono l'atto di proclamazione degli eletti. Si tratta di un modello processuale dai forti caratteri di specialità rispetto a quello ordinario[47], che possono riassumersi come segue: *a)* previsione di una giurisdizione di merito (cfr. co. 9, attribuendo al Tribunale Amministrativo Regionale il potere – in ipotesi di accoglimento del ricorso – di correggere il risultato delle elezioni e sostituire ai candidati illegittimamente proclamati coloro che hanno diritto di esserlo); *b)* legittimazione da parte di *qualsiasi candidato o elettore dell'ente* della cui elezione si tratta, che può agire nel termine di trenta giorni per la proposizione dell'impugnazione, dimezzato rispetto al termine ordinario (cfr. art. 130 cit., cc. 1 e 10)[48]. La *ratio* di tale

---

della prefettura (in quanto amministrazione preposta all'organizzazione della contesa elettorale). Per quanto concerne i contro interessati, la norma prevede la notificazione del ricorso nei loro confronti alla duplice condizione che essi siano effettivamente rintracciabili e solo "ove possibile". La prima condizione presuppone una deroga ai ricevuti principi giurisprudenziali in materia di inconfigurabilità di contro interessati nei giudizi aventi ad oggetto atti di esclusione; si tratta di una precisa opzione del legislatore che ha imposto […] l'evocazione obbligatoria anticipata dei contro interessati nel contenzioso elettorale preparatorio. Il carattere eventuale della notificazione, che potrebbe apparire incoerente con tale opzione, si giustifica, invece, alla luce della possibilità pratica che la lista esclusa risulti l'unica partecipante alla competizione (in assoluto, ovvero in relazione al momento della esclusione e della successiva impugnazione). Per quanto riguarda la concreta individuazione dei litisconsorti necessari, la sezione ritiene che siano tali, in virtù di una presunzione ex lege, tutti i candidati delle liste fino a quel momento ammesse che potrebbero subire un pregiudizio dalla presenza nella competizione elettorale di una ulteriore lista».

[45] Il co. 2 dell'art. 129 cit., infatti, prevede che «Gli atti diversi da quelli di cui al comma 1 sono impugnati alla conclusione del procedimento unitamente all'atto di proclamazione degli eletti».

[46] Secondo G. RIVOSECCHI, *Il contenzioso post-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, cit., 259 «L'aver confinato entro ristretti limiti oggettivi e soggettivi le forme di tutela anticipata nel procedimento preparatorio per le elezioni costituisce indubbiamente uno degli aspetti maggiormente critici della disciplina introdotta. Alla luce dei principi costituzionali, sarebbe infatti necessario garantire una tutela tempestiva, con tendenziale riduzione dei termini processuali, nonché una legittimazione ad agire allargata, tale da ricomprendere non soltanto i soggetti direttamente lesi dai provvedimenti contestati, ma il corpo elettorale nel suo complesso, in maniera da assicurare che la legittima composizione degli organi elettivi non sia rimessa esclusivamente all'azione dei soli soggetti direttamente coinvolti».

[47] Lo ricorda, ancora, il Supremo organo di giustizia amministrativa: «[…] il rito speciale per il giudizio elettorale costituisce "un settore del contenzioso amministrativo in cui i rilevanti interessi in conflitto sono tradotti in un modello processuale dai forti connotati di specialità rispetto a quello ordinario" (Cons. St., sez. V, 22 marzo 2016 n. 1190); nonché C.G.A.R.S., sent. n. 60 del 25 gennaio 2021.

[48] L'atto conclusivo del procedimento elettorale è rappresentato dal verbale di proclamazione degli eletti, e il termine di impugnazione decorre dalla formazione dello stesso ad opera dell'Ufficio elettorale (C.d.S., III, sent. n. 3019 dell'11 luglio 2016: «[…] è solo con quest'ultimo atto, infatti, che si determina l'effetto giuridico finale dell'esito delle elezioni, con la conseguenza che il controllo diffuso sulla correttezza e sulla legalità del procedimento elettorale, che la norma in esame ha inteso codificare, non può che essere esercitato con esclusivo riferimento all'unico atto idoneo a configurare e a costituire, in via

previsione risponde all'esigenza di celerità propria del rito in analisi[49], in uno alla «esigenza di stabilità degli organi elettivi degli enti pubblici a base rappresentativa e degli atti e dei rapporti di diritto pubblico derivanti dalla loro costituzione e funzionamento all'esito delle elezioni»[50]. L'estensione soggettiva prevista dalla norma

---

definitiva, l'assetto degli organi elettivi»). In caso di elezione a doppio turno, il termine decorre dalla verbalizzazione della proclamazione degli eletti all'esito del secondo turno. Per le elezioni comunali, sul *dies a quo* di decorrenza del termine per eventuale impugnativa cfr. C.d.S., II, sent. n. 1407 dell'8 febbraio 2023: «Ai sensi dell'art. 130, comma 1 c.p.a., l'impugnativa contro le operazioni per l'elezione dei consiglieri comunali va proposta con ricorso depositato entro il termine di trenta giorni dalla proclamazione degli eletti, intendendo quale *dies a quo* del termine per tale deposito il giorno in cui tutte le operazioni preparatorie, effettuate dall'ufficio centrale, risultino documentate in un *atto scritto*, ossia il verbale delle operazioni elettorali, recante l'atto di proclamazione degli eletti; pertanto, il suddetto termine decadenziale inizia a decorrere dalla *data di chiusura del verbale delle operazioni elettorali*» (corsivo aggiunto). Per quel che concerne le Regioni, come noto, la legge elettorale regionale disciplina le diverse fasi del procedimento elettorale (proclamazione alla carica di Presidente di Giunta regionale del candidato Presidente che ha ottenuto il maggior numero di voti validi; ripartizione dei seggi di consigliere regionale tra le coalizioni di maggioranza e minoranza; ecc.) e, di conseguenza, anche la formazione e la pubblicazione del verbale di proclamazione degli eletti, che costituisce le risultanze dell'intero procedimento elettorale, in tutte le sue fasi. Sul relativo *dies a quo*, cfr. *ex plurimis* T.A.R. Piemonte, I, sent. n. 352 del 25 febbraio 2015: «[…] poiché il procedimento elettorale non può dirsi concluso fino a quando non sia pronunciato l'ultimo atto di proclamazione degli eletti, che definisce la composizione nominativa del consiglio regionale con l'assegnazione degli ultimi seggi in base al sistema dei resti, è da quest'ultimo, pronunciato dagli uffici centrali circoscrizionali, che va fatto decorrere il termine di impugnazione»; ma anche C.d.S., V, sent. n. 4244 dell'8 agosto 2014: «il termine d'impugnazione per i ricorsi elettorali decorre non già dalla data di adozione della delibera consiliare di convalida dei consiglieri eletti, ma dalla *proclamazione degli eletti*, in quanto l'interesse all'azione sorge esclusivamente da tale ultimo atto che *definisce l'esatta posizione di ciascun candidato all'esito della consultazione*, laddove la convalida attiene al concreto esercizio della carica elettiva; pertanto, il termine iniziale per la proposizione dei ricorsi in materia elettorale previsto dall'art. 130 c.p.a. (ma vedi anche la analoga disciplina precedentemente prevista dall'art. 83/11 del d.P.R. n. 570/1960) decorre dalla data in cui il verbale dell'ufficio Centrale viene chiuso e sottoscritto e, quindi, viene a costituire *idoneo atto scritto attestante la conclusione del procedimento elettorale*, rispetto al quale tutte le ulteriori attività ed atti intervenuti successivamente risultano irrilevanti ai fini della decorrenza del termine» (corsivo aggiunto).

[49] La celerità ivi richiamata rileva anche sul principio di certezza dei rapporti di diritto pubblico, come emerge in T.A.R. Puglia, III, sent. n. 1822 del 30 novembre 2021: «Il legislatore, […] anche al fine di contemperare tutti gli interessi in conflitto, ha inteso dare rilievo al principio di certezza dei rapporti di diritto pubblico (che ha uno specifico rilievo nella materia elettorale), prevedendo la giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo e il rigoroso termine di decadenza di trenta giorni, entro il quale gli atti vanno posti in contestazione e decorso inutilmente il quale i risultati elettorali diventano inattaccabili». Sul concetto di «certezza pubblica», cfr. per tutti M. S. GIANNINI, voce *Certezza pubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, VI, Milano, 1960, 771: «Le certezze pubbliche sono […] il contenuto di un atto che ha particolare autorevolezza perché promanante da pubbliche autorità, che è il risultato di un acclaramento in senso materiale, e che esterna dei giudizi percettivi o rappresentativi».

[50] Cfr. *in terminis* C.d.S., III, 5 marzo 2018, n. 1328: «[…] i giudizi di impugnazione delle operazioni elettorali devoluti alla giurisdizione amministrativa sono improntati a un criterio di celerità, il quale si manifesta in primo luogo nell'eccezionale dimezzamento del termine per proporre ricorso contro gli esiti delle elezioni (art. 130, comma 1, Cod. proc. amm.), oltre che di tutti i termini del procedimento, salvo quelli regolati da una specifica disposizione (comma 10 del citato art. 130), e quindi nella fissazione dell'udienza d'ufficio (comma 2). Le descritte caratteristiche di celerità del rito si correlano a loro volta all'esigenza di stabilità degli organi elettivi degli enti pubblici a base rappresentativa e degli atti e dei rapporti di diritto pubblico derivanti dalla loro costituzione e funzionamento all'esito delle elezioni (giurisprudenza costante di questa Sezione, da ultimo espressa nelle sentenze 11 febbraio 2016, n. 610 e 17 marzo 2014, n. 755). In questo quadro è imprescindibile che il giudizio sia scandito da termini perentori che ne assicurino la rapida definizione, attraverso la previsione di sanzioni processuali per comportamenti che possano vanificare la pratica attuazione delle descritte esigenze di ordine imperativo» (conforme, C.d.S., V, sent. n. 1190 del 22 marzo 2016; C.d.S., II, sent. n. 6533 del 25 luglio 2022).

coinvolge sia il candidato (che vi abbia interesse) che l'elettore (azione popolare) e, in sede di contestazione dei risultati elettorali, tra le figure citate sussiste un rapporto di «reciproca integrazione», risultando «sufficiente a dare l'ingresso al giudizio l'interesse di cui il soggetto sia portatore in una sola delle qualità possedute»[51].

Per quel che concerne l'azione popolare, la dottrina ha contribuito a ricostruirne la natura[52] in termini di «eccezione alle ordinarie regole processuali» e, pertanto, come uno strumento idoneo a tutelare «non una situazione giuridica soggettiva ma l'interesse generale al buon andamento della p.a., che in materia elettorale viene individuato nel regolare funzionamento e composizione delle assemblee elettive»[53]. In riferimento al proteiforme dibattito attorno alla concezione oggettiva e soggettiva dell'istituto[54], parte (prevalente) della dottrina ha aderito ad una chiave di lettura della natura dello stesso in senso oggettivo, orientata a «far valere l'osservanza del diritto obiettivo», considerato che l'azione in parola deve essere esercitata «non a difesa di un particolare interesse [del cittadino] ma a difesa dell'interesse generale»[55] (lettura confortata anche da parte della

[51] Cfr. *in terminis* C.d.S. (Ad. Plen.), n. 10 del 2005 citata: «in sede di contestazione dei risultati elettorali, costituisce vicenda del tutto normale che i ricorrenti agiscano in giudizio nella duplice veste di elettore e di candidato, ritenendosi che i titoli di legittimazione vantati dai ricorrenti stessi non siano suscettibili di vicendevole elisione ma, semmai, di reciproca integrazione, risultando comunque sufficiente a dare l'ingresso al giudizio l'interesse di cui il soggetto sia portatore in una sola delle qualità possedute (cfr. C.d.S., V, 18 marzo 2002, n. 1565; 23 agosto 2000, n. 4586)». Il candidato che ha interesse all'impugnativa (e che riveste altresì la qualità di cittadino elettore) può *scegliere* se far valere l'una o l'altra veste, «proponendo un'azione popolare, anche in pregiudizio della posizione di candidato» (cfr. *in terminis* C.d.S., V, n. 1838 del 2003, richiamando i propri precedenti n. 1143 del 7 novembre 1991 e n. 3921 del 17 luglio 2000). Nel caso in cui il candidato agisca a doppio titolo (e, quindi, facendo valere entrambe le posizioni di cittadino elettore e candidato), il g.a. ha ritenuto che prevalga l'interesse in qualità di elettore: «se a ricorrere è un candidato, l'azione può ritenersi instaurata a doppio titolo, vale a dire "nell'interesse della legge" e nell'interesse proprio, strumentale, di candidato). Tuttavia, si ritiene che anche in simile ipotesi sia da considerare prevalente il primo, per lo meno ogni volta che si faccia valere l'interesse alla regolarità e legalità delle operazioni elettorali (piuttosto che contestare voti che si affermino illegittimamente attribuiti ad altro candidato concorrente, et similia)». Così, T.A.R. Venezia, I, n. 121 del 2005.

[52] Caratteristiche dell'istituto in parola sono rappresentate dalla gratuità e dalla fungibilità (ossia la possibilità per l'elettore munito di legittimazione di proporre appello benché estraneo al giudizio di primo grado), come rilevato dal g.a. in C.d.S., V, sent. n. 5504 del 29 ottobre 2012: «[…] vigendo in materia elettorale una legittimazione universale (azione popolare), […] La Sezione ha infatti già avuto modo di osservare come anche in materia elettorale non possa dubitarsi in linea generale dell'ammissibilità dell'intervento in appello, tale facoltà essendo espressamente riconosciuta a chi ne abbia interesse ai sensi dell'articolo 97 C.P.A. (19 ottobre 2011, n. 5626; v. anche 5 febbraio 1993, n. 234). Tanto più che viene tradizionalmente riconosciuto nella stessa materia che l'elettore rimasto estraneo al giudizio di primo grado possa finanche proporre appello (cfr. ad es. V, 5 giugno 1991, n. 912; 8 maggio 2007 n. 2129)».

[53] E. LEHNER, *Azione popolare e giustizia elettorale*, cit., 95; ma anche T. BRUNO, voce *Azione popolare*, in *Digesto italiano*, IV, 2, Roma-Napoli, 1893-1899, 951 ss.; L. PALADIN, voce *Azione popolare*, in *Novissimo digesto italiano*, II, Torino, 1958, 83 ss.; V. CRISAFULLI, voce *Azione popolare*, in *Nuovo digesto italiano*, II, Torino, 1937, 138; A. LUGO, voce *Azione popolare* (in generale), in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano, 1959, 861 ss.; C. MIGNONE, voce *Azione popolare*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, II, Torino, 1987, 145 ss.; D. BORGHESI, voce *Azione popolare*, in *Enciclopedia giuridica*, IV, Roma, 1988; F. CINTIOLI, *L'azione popolare nel contenzioso elettorale amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 2008, 329 ss.

[54] Per un approfondimento, cfr. M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, Milano, 2023, 261 ss.

[55] Cfr. F. CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, Milano, 268; A. TROCCOLI, *Un istituto giuridico da rivalutare: l'azione popolare*, in *Rassegna parlamentare*, XIII, 1971, 85 ss.; L. MORTARA, *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*, II, Milano, 607 ss.; ma

giurisprudenza amministrativa)[56]. In riferimento alla concezione soggettiva, un contributo a favore di siffatta lettura sembra averlo dato il Giudice delle leggi considerato che, in più occasioni, il diritto alla tutela giurisdizionale in materia elettorale è stato ancorato al principio di sovranità popolare «non solo in veste di limite ma anche come strumento atto a garantirne le forme di esercizio»[57]; rilievo che ha trovato margine anche in qualche orientamento (minoritario) della giurisprudenza amministrativa[58].

La legittimazione passiva[59], ai sensi del co. 3 dell'art. 130 cit., spetta «all'ente della cui elezione si tratta», in quanto la stessa va attribuita all'Amministrazione cui vanno giuridicamente imputati i risultati della consultazione elettorale oggetto della lite, e non all'Amministrazione statale o agli organi, quali gli Uffici Elettorali, che abbiano svolto compiti, anche di primaria importanza, nel procedimento elettorale, ma che sono destinati a sciogliersi subito dopo effettuata la proclamazione degli eletti e che non sono portatori di un interesse giuridicamente apprezzabile al mantenimento dei propri atti[60]. Pertanto, come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, nei giudizi elettorali

---

anche V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Principio individualistico nel processo amministrativo e difesa dell'interesse pubblico*, in *Rivista trimestrale di diritto processuale civile*, 1962, 630; G. RESTA, *Azioni popolari, azioni nell'interesse collettivo, "class actions": modelli e prospettive di riforma in una recente riflessione*, in *Rivista critica di diritto privato*, 2/2007, 335 ss.; F. MANGANARO, *Difesa civica e azione popolare*, in F. ASTONE, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAITTA (a cura di), *Cittadinanza ed azioni popolari*, Soveria Mannelli, 2010, 241ss.

[56] Cfr., *ex plurimis*, C.d.S., III, sent. n. 5035 del 14 settembre 2017: «La legittimazione attiva non è concessa all'elettore a tutela di una posizione giuridica propria di diritto soggettivo o di interesse legittimo (cfr., *ex plurimis* Cass., SS.UU., 29 luglio 1987, n. 6553), ma a tutela di un interesse semplice alla regolarità dei risultati elettorali, che pertiene piuttosto al corpo elettorale nel suo complesso».

[57] E. LEHNER, *Azione popolare e giustizia elettorale*, cit., 118: «sia nella sent. n. 259 del 2009 (con il riconoscimento del diritto soggettivo a candidarsi e con l'accoglimento di una nozione restrittiva della portata dell'art. 66 cost. tale da consentire la giurisdizionalizzione del contenzioso pre-elettorale nazionale) sia nella sent. n. 236 del 2010 (che sconfessò in pieno l'impostazione dell'Ad. Plen. Cons. Stato n. 10 del 2005 sulla inimpugnabilità degli atti endo procedimentali), il diritto alla tutela giurisdizionale è stato correlato al principio di sovranità popolare non solo in veste di limite ma anche come strumento atto a garantirne le forme di esercizio. La Corte sembra oggi propendere per la concezione atomistico-individualista della sovranità popolare teorizzata da Crisafulli. In tal guisa potrebbe finalmente affermarsi la nozione soggettiva di azione popolare».

[58] Si v. T.A.R. Lazio, II bis, sent. n. 9280 del 12 novembre 2012, riconoscendo la legittimazione del singolo cittadino (quale elettore del Consiglio regionale) a chiedere l'annullamento della determina - emessa dal Presidente dimissionario della Regione di riferimento - di non far tenere le elezioni regionali entro il termine di legge, rilevando come lo stesso sia legittimato «quale *singolo componente ed esponente del corpo elettorale*, mediante il quale la comunità nazionale esercita la *sovranità* sancita dall'art. 1 della Costituzione e le comunità locali esercitano l'autonomia politica riconosciuta dall'art. 5 e dal nuovo Titolo V della Costituzione. In tal senso, non sembra revocabile in dubbio la sussistenza di un "interesse" *non solo del corpo elettorale unitariamente inteso*, ma anche di *ogni elettore suo componente al corretto svolgimento della propria funzione elettorale garantita dalla Costituzione*, e quindi alla corretta organizzazione della competizione elettorale; tale interesse - differenziato e qualificato rispetto all'interesse "semplice" di ogni componente della comunità al buon andamento delle istituzioni pubbliche - non può che essere ammesso a tutela in sede giurisdizionale ai sensi dell'art. 24 della Costituzione» (corsivo aggiunto). In argomento, un tentativo di "forzare le porte" dell'azione popolare in materia elettorale, contrastato dal g.a., è rinvenibile in T.A.R. Sicilia, I, sentenza n. 550 dell'11 marzo 2025.

[59] In via generale, è pacifico che i controinteressati siano individuati nei candidati proclamati eletti (l'atto conclusivo del procedimento elettorale, invero, va individuato nel verbale di proclamazione degli eletti), considerato il concreto pregiudizio che potrebbero ricevere in caso di un eventuale accoglimento del ricorso.

[60] In argomento, cfr. C.d.S., V, sent. n. 3557 del 19 giugno 2012; C.d.S., V, sent. n. 1376 del 17 marzo 2015; nonché C.d.S., V, sent. n. 3115 del 18 giugno 2015; C.G.A.R.S., sent. n. 116 del 21 febbraio 2024.

innanzi al g.a. l'individuazione della p.a., cui spetta la qualità di parte necessaria, va ricercata in aderenza al criterio di imputazione dei risultati della consultazione elettorale medesima e non con riferimento al criterio dell'imputazione formale[61]. Minori uniformità di vedute si sono registrate, di contro, in relazione all'ammissibilità della tutela cautelare, in quanto non sono mancate occasioni in cui la stessa è stata implicitamente ammessa, seppur con caute aperture[62]. L'orientamento prevalente, tuttavia, si è cristallizzato in termini opposti[63].

2.2 *Ricorsi esplorativi e motivi aggiunti: l'orientamento del g.a.*

L'esigenza di assicurare la stabilità[64] del risultato elettorale ha condotto il g.a. ad arrestare bruscamente i diffusi tentativi, promossi all'esito delle operazioni elettorali, di ottenere una sorta di «revisione in forma giurisdizionale delle attività di spoglio», evitando così che il sindacato giurisdizionale potesse declinarsi in un «riesame amministrativo dell'attività fatta dall'autorità competente»[65]. Lo dimostra la copiosa

[61] «[…] e va esclusa ogni legittimazione passiva di tipo formale (sotto il profilo cioè dell'emissione degli atti impugnati) in capo ad organi diversi dall'ente [di riferimento], quali il Ministero dell'interno e l'Ufficio Territoriale di Governo, per loro natura neutrali (Consiglio di Stato, Sez. V, 23 luglio 2010, n. 4851)». Cfr. *in terminis* C.d.S., V, sent. n. 3033 del 16 giugno 2014.

[62] Respingendo, invero, l'istanza cautelare proposta. Così, C.d.S., V, ord. n. 1000 del 2 marzo 2011; nonché T.A.R. Emilia-Romagna, II, ord. n. 143 del 15 maggio 2015.

[63] Cfr. *ex multis* T.A.R. Puglia, I, ord. n. 412 del 10 giugno 2010, rilevando come gli effetti dell'accoglimento del ricorso in termini correttivi del risultato delle elezioni (e la conseguente sostituzione dei candidati illegalmente proclamati), siano incompatibili con la precarietà e transitorietà della misura cautelare; nonché T.A.R. Marche, I, sent. n. 616 del 2 ottobre 2019.

[64] Al riguardo, un doveroso cenno merita il principio di *strumentalità delle forme*, connesso inscindibilmente all'esigenza relativa alla stabilità dei risultati elettorali: «Nel procedimento elettorale vige il principio di strumentalità delle forme, che, in correlazione con la regola di conservazione delle operazioni elettorali, mira finalisticamente alla stabilità del risultato elettorale nonché al rispetto della volontà espressa dagli elettori. In ragione dell'operatività dell'istituto della illegittimità non invalidante, sono rilevanti soltanto le irregolarità sostanziali, influenti, cioè, sulla libera espressione del voto e sulla complessiva attendibilità del risultato finale. Sono invece irrilevanti le irregolarità non sostanziali, ovvero i vizi nella compilazione dei verbali delle sezioni elettorali, inerenti la corrispondenza tra il numero degli iscritti e i votanti, il numero delle schede autenticate, il riepilogo dei voti relativi allo scrutinio, la congruenza tra i voti di preferenza e i voti di lista. È, in ogni caso, sempre onere di chi agisce in giudizio avverso gli atti elettorali dimostrare in che modo le presunte irregolarità, alterando la manifestazione del voto, comportino l'illegittimità del risultato proclamato e l'ottenimento di quello auspicato» (T.A.R. Lombardia, II, 20 dicembre 2024, n. 1023; nonché C.d.S., II, 9 gennaio 2024, n. 316; 2 gennaio 2024, n. 51; 2 gennaio 2024, n. 53; 2 novembre 2023, n. 9407; 20 febbraio 2022, n. 984; 1 maggio 2022, n. 3722; C.d.S., III, 17 agosto 2020, n. 5051; 13 maggio 2020, n. 3045; 21 novembre 2016, n. 4863); ma anche C.d.S., III, sent. n. 5959 del 19 dicembre 2017, e i diffusi richiami ai propri precedenti ivi contenuti: «il principio di strumentalità delle forme nel procedimento elettorale, *coniugato con i generali principi di conservazione dell'atto*, comporta l'applicazione dell'istituto dell'illegittimità non invalidante nel procedimento elettorale, in cui ha preminente rilievo l'interesse alla *stabilità* del risultato elettorale» (corsivo aggiunto).

[65] Cfr. A. CARDONE, *Conservazione del voto e diritto di azione nell'accesso alla giurisdizione amministrativa sulle operazioni elettorali,* in *Diritto pubblico*, 2/2011, 694. A ben vedere, assume interesse, nella prospettiva di assicurare la stabilità del risultato elettorale, l'orientamento del g. a. in materia di ricorso incidentale. Come noto, infatti, quest'ultimo è ammesso purché venga proposto da soggetti "controinteressati", ossia da quei soggetti «titolari dell'interesse, contrario a quello dedotto in giudizio dal ricorrente principale, a conservare il risultato elettorale, e come tale destinato a sorgere solo a seguito della notifica del gravame principale, il quale mira invece a vanificare quel risultato» (per tale

giurisprudenza sul punto, rilevando come i ricorsi in materia elettorale[66] debbano contenere motivi specifici e l'indicazione dei mezzi di prova[67] a sostegno delle censure relative alla *effettiva incidenza* sull'esito della consultazione delle illegittimità dedotte, considerato che le irregolarità meramente formali[68] non possono dar luogo alla caducazione delle operazioni[69]. In siffatto scenario, al divieto di genericità dei motivi di

---

ordine di motivi, il termine di proposizione del ricorso incidentale viene fatto decorrere dalla data di notifica al controinteressato del ricorso principale). Qualora, invece, i ricorsi incidentali siano proposti da soggetti "cointeressati" all'annullamento delle elezioni (ossia da quei soggetti portatori dello stesso identico interesse dedotto in giudizio dalla ricorrente principale) sono considerati inammissibili, costituendo ipotesi di ricorsi incidentali impropri o autonomi (ovverosia di ricorsi sostanzialmente principali), da proporsi nello stesso termine previsto per la proposizione del ricorso principale (cfr. T.A.R. Piemonte, I, sent. n. 352 del 25 febbraio 2015). Inoltre, nel processo amministrativo è inammissibile l'intervento *ad adiuvandum* da parte di chi sia legittimato a proporre il ricorso giurisdizionale in via principale, posto che in tali ipotesi «l'interveniente non fa valere un interesse di mero fatto, bensì un interesse personale all'impugnazione dei provvedimenti immediatamente lesivi, che può essere introdotto solo mediante proposizione di ricorso principale nei termini decadenziali» (cfr. C.d.S., VI, 23 dicembre 2013, n. 6223; C.d.S., IV, 12 giugno 2013, n. 3252; C.d.S., V, 08 marzo 2011, n. 1445; T.A.R. Piemonte, I, 28 luglio 2010, n. 3136). In riferimento, invece, all'intervento adesivo dipendente, è ammissibile purché «l'interventore sia in grado di ricevere un vantaggio, anche in via mediata e indiretta, dall'accoglimento del ricorso principale» (v., *ex plurimis* C.d.S., IV, 29 novembre 2017, n. 5597; C.d.S., III, sent. n. 6711 del 27 novembre 2018). L'intervento *ad opponendum* deve avvenire nel rispetto delle regole ordinarie del processo amministrativo, ma pur sempre nel rispetto delle peculiarità del giudizio elettorale caratterizzato da una chiara immanenza della perentorietà dei termini per il compimento dei singoli atti processuali. Sul punto, N. SAITTA, *I giudizi elettorali*, cit., spec. 40.

[66] Da incardinarsi presso il tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione ha sede l'ente territoriale delle cui elezioni si tratta.

[67] Cfr. artt. 40, co. 1 e 64, co. 1, c.p.a.

[68] E ciò in ossequio al «doveroso rispetto della volontà dell'elettore […] cosicché, «le regole formali contenute nella normativa e nelle istruzioni ministeriali sono strumentali, e la loro violazione è significativa soltanto se dimostra una sostanziale inattendibilità del risultato finale» (C.d.S., III, 21 novembre 2016, n. 4863). Pertanto, costituiscono irregolarità non sostanziali, inidonee a determinare la declaratoria di annullamento e rinnovazione delle operazioni elettorali, quei «vizi formali nella compilazione dei verbali delle sezioni elettorali o da questi emergenti, che riguardino, di volta in volta, la corrispondenza tra il numero degli iscritti e dei votanti, il numero delle schede autenticate, di quelle utilizzate per il voto e di quelle non utilizzate, il riepilogo dei voti relativi allo scrutinio, la congruenza tra voti di preferenza e voti di lista, in quanto da simili irregolarità non deriva alcun pregiudizio di livello garantistico o alcuna compressione della libera espressione del voto, tale da compromettere l'accertamento della reale volontà del corpo elettorale» (cfr. T.A.R. Campania, II, n. 475 del 21 gennaio 2021 e n. 519 del 19 gennaio 2022).

[69] Granitico l'orientamento in materia. Cfr., *ex aliis*, C.d.S. (Ad. Plen.), sent. n. 32 del 2014, ove si legge: «l'osservanza dell'onere di specificità del motivo non assorbe l'onere della prova, posto che anche una denuncia estremamente circostanziata dell'irregolarità in cui sia incorsa la sezione elettorale, deve pur sempre essere sorretta da allegazioni ulteriori rispetto alle affermazioni del ricorrente; un motivo anche strutturato in termini specifici può rendere inammissibile il ricorso allorché questo presenti caratteri tali da doversi qualificare come esplorativo», ma anche C.d.S., II, n. 552 del 24 gennaio 2025; T.A.R. Campania, II, sent. n. 172 dell'11 gennaio 2021; nonché C.d.S., V, sent. n. 3381 del 7 luglio 2015; 22 dicembre 2014, n. 6215; 28 aprile 2014, n. 2197; T.A.R. Marche, I, sent. n. 482 del 12 giugno 2015, rilevando come «È pertanto onere di chi si avvale della tutela giurisdizionale non solo formulare motivi specifici, indicando le circostanze concrete, il numero delle schede e delle sezioni di riferimento, la natura dei vizi denunziati, ma anche allegare in che modo tali presunti irregolarità, alterando la manifestazione del voto, comportino *l'illegittimità del risultato proclamato e l'ottenimento di quello auspicato*» (corsivo aggiunto). In tal senso, «è necessario che l'interessato non si limiti a rappresentare presunte scorrettezze nelle operazioni elettorali, ma è necessario che fornisca almeno un principio di prova, in termini indiziari, sul fatto che le irregolarità censurate abbiano determinato l'attribuzione al ricorrente di un numero di voti inferiore a quello effettivamente espresso dal corpo elettorale oppure, specularmente, con riferimento alla posizione del controinteressato, il conteggio di un numero di preferenze superiore a quelle legittimamente

ricorso si è accompagnato, inevitabilmente, alla notevole limitazione relativa alla possibilità di dedurre i motivi aggiunti, conducendo la dottrina a parlare di una vera e propria interpretazione giurisprudenziale «ad effetto sostanzialmente abrogativo dell'istituto»[70]. Invero, l'orientamento in merito del g.a. risulta abbastanza consolidato: «Nel giudizio elettorale con i motivi aggiunti non possono dedursi, in base alle risultanze della verificazione disposta dal giudice, vizi inediti e cioè vizi che non trovano sufficiente e adeguato riscontro in quelli dedotti col ricorso introduttivo; e, in particolare, che nel giudizio elettorale sono ammissibili i motivi aggiunti che costituiscano esplicitazione, puntualizzazione o svolgimento di censure *tempestivamente proposte*, mentre non sono ammessi nuovi motivi derivanti da *ulteriori vizi* emersi a seguito delle verifiche istruttorie disposte dal giudice in relazione alle originarie censure, così conciliandosi i contrapposti interessi in gioco della effettività della tutela giurisdizionale e della celerità e speditezza che il giudizio elettorale deve in ogni caso assicurare»[71]. Diffuse perplessità sono state manifestate in dottrina avverso siffatta limitazione sostanziale, in ispecie in relazione all'esigenza, in caso di giudizio elettorale già pendente nell'ambito della medesima competizione, di impugnare un atto diverso da quello contestato con l'atto introduttivo[72]; oppure nell'ipotesi in cui emergano fatti che non si sarebbero potuti in alcun modo conoscere al momento dell'impugnativa, e quindi censurabili soltanto attraverso motivi aggiunti[73].

A seguito dell'accoglimento del ricorso, il co. 9 dell'art. 130 cit. prevede il potere correttivo, in capo al T.A.R., relativamente al risultato delle elezioni[74], sostituendo ai

---

riconoscibili» (T.A.R. Lazio, II, sent. n. 10504 del 31 ottobre 2018; C.d.S., II, sent. n. n. 113 del 7 gennaio 2022).

[70] F. CINTIOLI, *L'azione popolare nel contenzioso elettorale amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 2008, spec. parag. 8; nonché C.E. GALLO, *L'ambito del giudizio elettorale nella decisione dell'adunanza plenaria n. 10 del 2005*, 3244 ss. La giurisprudenza in argomento, infatti, si è espressa nei seguenti termini: «[…] nella maggior parte delle pronunce giurisprudenziali rinvenibili sul tema, la premessa di diritto sulla generale ammissibilità dei motivi aggiunti nel ricorso elettorale finisc[e] con la deliberazione *sull'inammissibilità dei medesimi nel caso concreto* (tra le tante C.d.S., V, n. 4589 del 10 settembre 2014). Ciò perché la particolare natura del giudizio elettorale, ove normalmente il ricorrente e le controparti hanno una conoscenza limitata di quanto avviene nelle sezioni, fa sì che la formulazione "al buio" di censure generiche o rivelatesi insussistenti faccia spesso il paio con il tentativo, in sede di motivi aggiunti, di fare entrare nel giudizio le schede vere e non più virtuali emerse in sede di verificazione» (corsivo aggiunto); ma anche C.d.S., V, 20 marzo 2006, n. 1437; 18 novembre 2003, n. 7320; 30 giugno 2003, n. 3865; 13 dicembre 2002, n. 6811.

[71] Cfr. *in terminis* C.G.A., n. 380 del 3 giugno 2020 (corsivo aggiunto); nonché C.d.S., III, 26 ottobre 2018 n. 6126; C.d.S., V, 13 aprile 2016, n. 1477; 16 marzo 2016, n. 1059; 11 febbraio 2016, n. 610; 22 marzo 2012, n. 1630.

[72] Sul tema, N. SAITTA, *I giudizi elettorali*, cit., 78-79; nonché A. SAPORITO, *Il problema dei motivi aggiunti nel contenzioso elettorale*, in *Società e diritti*, 19/2024, 147 ss.

[73] Si vedano le condivisibili osservazioni di A. SAPORITO, *Il problema dei motivi aggiunti nel contenzioso elettorale*, cit., sul tema della cd. "scheda ballerina" e dei relativi effetti distorsivi all'esito della competizione: «[…] se a seguito di riconteggio si dovessero trovare più schede elettorali del numero dei votanti, è assurdo non ammettere i motivi aggiunti, in quanto tali circostanze sono stati conosciuti successivamente ed hanno minato la competizione elettorale, la manifestazione della volontà popolare, i principi cardini del processo stesso, il principio di rappresentanza politica».

[74] Come chiarito in varie occasioni (cfr. *ex plurimis* C.G.A.R.S., n. 394 dell'8 luglio 2014), «[…] già la piena lettura del sistema duale delineato dal citato comma 9 dell'art. 130 c.p.a. rende evidente come il legislatore abbia inteso differenziare il ricorso avverso le operazioni elettorali inerenti il Parlamento europeo, per il cui accoglimento ha espressamente contemplato lo speciale rimedio correttivo della "decurtazione" di tutti quei voti la cui espressione, nell'ambito delle sezioni prese in considerazione, è

candidati illegittimamente proclamati coloro che hanno diritto di esserlo. A parere del g.a. «si tratta di una previsione espressa di un potere tipico della giurisdizione di merito, che implica perciò anche il potere, minore e generale, di annullamento dell'atto»[75].

3. *Il criterio di riparto*

Finora sono state analizzate le varie fattispecie concernenti la regolarità delle operazioni elettorali, rimesse alla cognizione del g.a., tralasciando l'analisi delle controversie concernenti il diritto soggettivo di elettorato passivo rimesse, come noto,

---

stata ritenuta invalida ("i voti delle sezioni le cui operazioni sono stati annullate non hanno effetto") dal ricorso avverso operazioni elettorali relative a comuni, province e regioni, il cui accoglimento – in carenza di espressa previsione analoga alla precedente fattispecie – non può che comportare l'annullamento delle operazioni elettorali e la (eventuale) correzione del loro risultato tramite la ripetizione (parziale o totale) delle elezioni medesime». Il rinnovo parziale della consultazione si muove nell'obiettivo, ribadito dalla giurisprudenza costituzionale, secondo il quale «i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento, al pari della stabilità e persistenza funzionale dell'Organo elettivo, devono sempre prevalere nel bilanciamento tra il principio di rappresentatività e quello della continuità delle istituzioni»: in tal senso, l'annullamento delle operazioni elettorali in un numero esiguo di sezioni è preordinato «unicamente all'accertamento del volere degli elettori, senza alcun immediato effetto invalidante sulla composizione dell'Assemblea elettiva regionale» (C.G.A.R.S., n. 394 dell'8 luglio 2014, richiamando Corte cost., sent. n. 68 del 2010). In riferimento ai Comuni, l'art. 77, d.P.R. n. 570 del 1960 dispone che: «Quando in alcune sezioni sia mancata o sia stata annullata l'elezione, se il voto degli elettori di tali sezioni non influisca sulla elezione di alcuno degli eletti, non occorre fare o ripetere in esse la votazione. In caso diverso, l'elezione seguirà entro due mesi nel giorno che sarà stabilito dal Prefetto, di concerto col Presidente della Corte d'appello». L'annullamento delle operazioni elettorali travolge, pertanto, soltanto le sezioni ove sono state censurate irregolarità idonee ad inficiare il risultato complessivo.

[75] Cfr. T.A.R. Molise, I, sent. n. 224 del 28 maggio 2012: «[…] Si evidenzia, in proposito, quanto previsto dal comma 9 dell'articolo 130 del c.p.a., secondo cui, "il tribunale amministrativo, quando accoglie il ricorso, corregge il risultato delle elezioni e sostituisce ai candidati illegittimamente proclamati coloro che hanno diritto di esserlo. […]". Da ciò, deriverebbe, secondo i controinteressati, che il Tar potrebbe correggere, ma non annullare le operazioni e gli esiti elettorali; ed avendo i ricorrenti rinunciato alla correzione, il ricorso sarebbe ormai tutto estinto, non solo in parte. Tale interpretazione, tuttavia, appare, all'evidenza, *del tutto incostituzionale*, in quanto priverebbe di tutela proprio i casi in cui i vizi del procedimento elettorale sono talmente gravi o, comunque, di natura ed incidenza tale, da non permettere la correzione del risultato finale. Si tratterebbe, del resto, di *un'interpretazione fortemente limitativa della sovranità popolare*, piuttosto che dei poteri del giudice. Difatti, il potere di correzione è quello più incisivo, poiché sostituisce, pure in casi opinabili ed in virtù di oscillanti interpretazioni giurisprudenziali, la decisione del giudice a quella dell'elettore. Nel caso di *annullamento*, viceversa, *massima è la garanzia per il corpo elettorale*, atteso che proprio ad esso viene rimessa nuovamente la decisione in ordine alla scelta dei propri rappresentanti. Lo stesso avviene, ad esempio, anche nel campo del diritto civile, nel rapporto tra poteri del giudice ed autonomia privata: anche qui il potere correttivo del giudice è molto più incisivo sulla volontà delle parti che non il potere di annullamento; il cui esercizio, in sostanza, rende le parti libere di regolamentare di nuovo o in modo diverso i propri interessi, piuttosto che lasciarle vincolate ad un rapporto di contenuto diverso. Si vuole dire, in sostanza, che l'eterointegrazione delle manifestazioni di volontà costituisce una limitazione dell'autonomia, maggiore rispetto alla sanzione dell'annullamento e della conseguente facoltà di ripetizione: nell'ultimo caso si ritorna ad una situazione di libera scelta, nel primo no. Del resto, proprio il diritto amministrativo è paradigmatico di quanto si viene affermando. Il potere di annullamento appartiene alla giurisdizione generale di legittimità, mentre quello di merito è tipico e speciale, in quanto contiene in sé anche il potere sostitutivo, di correzione, da parte del giudice. Ed ecco che, in tal modo, si comprende agevolmente il perché il legislatore abbia previsto, nell'articolo 130 cit., il solo potere di correzione: si tratta di una previsione espressa di un potere tipico della giurisdizione di merito, che implica perciò anche il potere, minore e generale, di annullamento dell'atto; per semplificare, nel più è ovviamente contenuto il meno» (corsivo aggiunto).

alla giurisdizione del giudice ordinario. Siffatto criterio di riparto[76] trova riscontro nella giurisprudenza delle SS.UU.[77], rilevando come la giurisdizione relativa a diritti soggettivi perfetti[78] (quale, appunto, l'elettorato passivo) sia riservata al giudice ordinario, essendo la stessa del tutto disancorata dalla spendita di potere pubblico da parte dell'autorità amministrativa e non comportando, di conseguenza, valutazioni in ordine alle modalità di estrinsecazione del pubblico potere[79].

In relazione alla multiforme stratificazione giurisprudenziale in tema di ineleggibilità, decadenza e incandidabilità[80], appare di vivo interesse analizzare due vicende, estremamente recenti, che toccano gli istituti in analisi e il complessivo scenario di riferimento, riaccendendo il mai sopito dibattito dottrinale[81]. Per farlo, tuttavia, occorre procedere ad una preliminare distinzione tra ineleggibilità, incompatibilità e incandidabilità. Come noto, l'ineleggibilità consiste in un impedimento giuridico, precedente all'elezione, che non consente a chi si trova in una delle cause ostative previste dalla legge di essere validamente eletto; l'incompatibilità, invece, consiste in quella situazione giuridica in cui versa un soggetto che, benché validamente eletto, non può cumulare nello stesso tempo quella determinata funzione con altra carica, in quanto le stesse sono, appunto, inconciliabili[82].

In riferimento all'incandidabilità, nonostante la Corte costituzionale abbia, in più occasioni, qualificato la stessa come una «causa particolarissima di ineleggibilità»[83], la sua peculiare struttura potrebbe indurre ad indentificare un "*tertium genus*" rispetto alle altre cause di limitazione del diritto di elettorato passivo (ossia l'ineleggibilità e

---

[76] *Amplius*, M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., 224 ss.

[77] Cfr. *ex plurimis*, Cass. SS.UU., ordd. nn. 13403 del 26 maggio 2017 e 3058 del 17 febbraio 2016.

[78] Sulla configurazione del diritto ad essere eletti a cariche pubbliche elettive quale «diritto soggettivo perfetto», si v. C. DE CESARE, *Incompatibilità ed ineleggibilità parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, XVI, 2/1989, e G. FERRARI, *Elezioni* (*Teoria generale*), in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1965, 607 ss. Addirittura, un risalente indirizzo dottrinale (S. FURLANI, voce *Elettorato passivo*, in *Novissimo digesto italiano*, VI, Torino, 1975, 453 ss.) escludeva l'esistenza di un vero e proprio diritto elettorale passivo, considerando più semplicemente la capacità giuridica di essere eletto in presenza di requisiti di legge, dando al concetto un rilievo certamente minore rispetto al diritto di voto ex art. 48 Cost. Tale argomento acquista rilievo, se si tiene conto, ad esempio, del fatto che l'art. 51 Cost. va letto in collegamento con gli artt. 65 e 122 Cost. che prevedono delle ipotesi qualificate di limitazione dell'elettorato passivo, essendo richiesta la sussistenza di precisi requisiti oggettivi (o, se si preferisce, l'assenza di requisiti negativi qualificati) per l'accesso alle cariche pubbliche.

[79] In argomento, sia consentito il rinvio a V. FOGLIAME, *La disciplina giuridica dell'incandidabilità in recenti esperienze applicative locali tra virtù civiche dei candidati e tutela della credibilità delle istituzioni democratiche*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020.

[80] Sulla quale, tra i più recenti, cfr. M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., 224 ss., e la copiosa giurisprudenza ivi richiamata.

[81] Il riferimento è alle recentissime vicende relative all'ammissibilità del terzo mandato del Presidente della Regione Campania Vincenzo De Luca e alla decadenza del Presidente della Regione Sardegna Alessandra Todde, sulle quali si v. *infra*.

[82] In argomento, cfr. l'ampia indagine di S. CECCHINI, *Dal caso De magistris a quello De luca: una proposta interpretativa del d.lg. n. 235 del 2012*, in *Foro napoletano*, 3/2015, 646 ss.; ma anche ID., *Retroattività della sospensione dalla carica di sindaco e problemi di (ir)retroattività: il caso De Magistris*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2015.

[83] Cfr. sentt. nn. 407 del 29 ottobre 1992 e 141 del 6 maggio 1996. Sul punto, si veda V. PUPO, *La disciplina dell'incandidabilità alle cariche elettive regionali e locali alla luce della più recente giurisprudenza*, in *Rivista AIC*, 1/2017.

l'incompatibilità), in ispecie a seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 235 del 2012[84]. Ciò in quanto tale misura tende ad evocare un'idea di «indegnità morale»[85] a ricoprire cariche elettive ai sensi dell'art. 51 Cost.[86], determinata dalla gravità delle condotte censurate[87].

Nonostante la Consulta abbia escluso la natura «sanzionatoria» o «punitiva» delle misure previste dal d.lgs. n. 235 del 2012[88], in dottrina ne è stato rilevato, di contro, un

[84] Cfr. in particolare i capi III e IV, inerenti ai livelli *sub*-statali.

[85] Sulle cause di «indegnità morale» apprestate dal legislatore nei primi anni dell'ordinamento repubblicano, si veda G. PALMA, voce *Elettorato e liste elettorali*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1965, 672 ss.

[86] In riferimento al rapporto tra «incandidabilità» e «indegnità morale o sociale», cfr. l'indagine critica di F.S. MARINI, *La "legge Severino" tra le Corti: luci e ombre dell'incandidabilità dopo la sentenza n. 236 del 2015, in Osservatorio AIC*, 1/2016, 3. Per un approfondimento sulla «indegnità morale», cfr. V. MARCENÒ, *L'indegnità morale dei candidati e il suo tempo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2014, 621 ss., laddove l'A. intende il concetto di «dignità morale» come un «inter-requisito» piuttosto che un «pre-requisito», come tale idoneo a perdurare per tutto il periodo di durata del mandato degli eletti.

[87] E dall'allarme sociale che sono idonee a generare: cfr., ad es., art. 10, co. 1, lett. *a), b)* e *c)* d.lgs. n. 235/2012, ove si fa riferimento, rispettivamente a: «a) coloro che hanno riportato condanna definitiva per il delitto previsto dall'articolo 416-bis del codice penale o per il delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui all'articolo 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, o per un delitto di cui all'articolo 73 del citato testo unico concernente la produzione o il traffico di dette sostanze, o per un delitto concernente la fabbricazione, l'importazione, l'esportazione, la vendita o cessione, nonché, nei casi in cui sia inflitta la pena della reclusione non inferiore ad un anno, il porto, il trasporto e la detenzione di armi, munizioni o materie esplodenti, o per il delitto di favoreggiamento personale o reale commesso in relazione a taluno dei predetti reati; b) coloro che hanno riportato condanne definitive per i delitti, consumati o tentati, previsti dall'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale, diversi da quelli indicati alla lettera a); c) coloro che hanno riportato condanna definitiva per i delitti previsti dagli articoli 314, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 323, 325, 326, 331, secondo comma, 334, 346-bis del codice penale». È noto come la disciplina dell'incandidabilità sia stata introdotta per effetto della legge n. 55/1990 (recante «Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale», sulla quale si v. A. TOSCHI, *Commento articolo per articolo alla l. 19 marzo 1990, n. 55*, in *Legislazione penale*, 1991, 450 ss.), poi modificata dalla legge n. 16/1992 e, successivamente, trasfusa agli artt. 58 e 59 del T.U.E.L. (concernenti, rispettivamente, i casi di incandidabilità conseguenti a sentenze definitive di condanna e i casi di sospensione conseguenti a condanne non definitive). Senza rilevanti variazioni, il testo degli artt. 58 e 59 del T.U.E.L. è stato riprodotto nel combinato disposto degli artt. 10 e 11 del d.lgs. 235 del 2012. Tra gli elementi di novità rispetto alla disciplina previgente si annovera, in particolare, l'inserimento dei casi di condanne definitive per determinate fattispecie delittuose elencate al Capo III (livello regionale, spec. art. 7, co. 1, lett. b e c) ed al Capo IV (livello provinciale e comunale, spec. art. 10, co. 1, lett. b e c) del d.lgs. n. 235/2012, che determinano la decadenza di diritto del titolare della carica regionale o locale a seguito del passaggio in giudicato della sentenza di condanna. Per una ricostruzione, cfr. A. PORRO, *Il "recente" istituto dell'incandidabilità nelle Regioni e negli Enti locali, tra scelte discrezionali – pressoché riconfermate – del legislatore ed orientamenti della giurisprudenza*, in *Consulta online*, 16 gennaio 2014, 14 ss.

[88] Configurandole, piuttosto, quali «conseguenze» legate al sopraggiungere di requisiti soggettivi negativi che impediscono l'accesso e la conservazione delle cariche pubbliche: cfr. Corte cost., sent. n. 236 del 19 novembre 2015, punto 4.1 e 4.3.2 Cons. dir., rilevando che le misure dell'incandidabilità, della decadenza e della sospensione trovano necessaria applicazione nel caso in cui il soggetto che ricopra l'ufficio pubblico elettivo sia stato investito da una condanna penale in quanto, in siffatta ipotesi, emergerebbe in modo evidente la sua carente attendibilità professionale e politica, esponendo l'amministrazione presso la quale lo stesso opera ad intollerabili disfunzioni. Sul richiamo al «requisito negativo» o «qualifica negativa» della misura interdittiva in parola, cfr. C.d.S., Sez. V, n. 695 del 6 febbraio 2013, richiamando l'orientamento espresso dalla Consulta attraverso la sent. n. 114 del 31 marzo 1998, in relazione all'analoga fattispecie delle cause di incandidabilità previste, in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali, dalla legge n. 16/1992.

profilo di natura "afflittiva"[89] in riferimento alla compressione dei diritti politici sottesa all'adozione delle stesse (primo fra tutti, il diritto di elettorato passivo), in presenza di un superiore interesse pubblico[90]. In siffatto scenario, la Corte ha chiarito la natura giuridica delle cause di limitazione dell'elettorato passivo, rilevando come le stesse non esprimano finalità "punitive" nei confronti dei soggetti interessati, bensì debbano intendersi piuttosto quali strumenti idonei a salvaguardare il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, nonché la tutela della libera determinazione degli organi elettivi: finalità, queste, di «indubbio rilievo costituzionale […] connesse a valori costituzionali di rilevanza primaria»[91]. Per tale ordine di motivi, le misure previste dalla disciplina in esame – più che come sanzioni *tout court* – vanno intese quali «cause ostative»[92] all'accesso verso le sedi della rappresentanza politica, a prescindere dagli effetti che sono destinate a produrre sulla sfera degli interessati.

Sebbene siano state avanzate diffuse critiche in relazione alla struttura ed al contenuto di tale impianto normativo[93], si condivide l'assunto secondo il quale le soluzioni legislative ivi considerate – contemplando ipotesi di sacrificio della posizione del singolo[94] – si inseriscano pienamente nella direzione della tutela della dimensione collettiva e della fondamentale vocazione solidaristica perseguite dall'ordinamento, nella prospettiva dell'art. 2 Cost.[95]

---

[89] F.S. MARINI, *La "legge Severino" tra le Corti*, cit., 8, parla di «carattere materialmente sanzionatorio» delle misure previste dal d.lgs. n. 235/2012.

[90] Invero, in riferimento ai casi previsti dal decreto in parola, il diritto di elettorato passivo cede di fronte all'esigenza di tutela della credibilità delle istituzioni democratiche, a prescindere dalle conseguenze più o meno "afflittive" che si producono in capo agli interessati.

[91] Corte cost., sent. n. 132 del 15 maggio 2001, punto 4 Cons. dir.

[92] Ivi, punto 2 Cons. dir.: «[…] Le fattispecie di "incandidabilità", e quindi di ineleggibilità […] si collocano su un piano diverso, quanto a *ratio* giustificativa, rispetto a quello delle pene, principali ed accessorie. Esse non rappresentano un aspetto del trattamento sanzionatorio penale derivante dalla commissione del reato, e nemmeno una autonoma sanzione collegata al reato medesimo, ma piuttosto l'espressione del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche considerate». Per un approfondimento sulla giurisprudenza costituzionale in relazione alle cause ostative all'esercizio del diritto di elettorato passivo, cfr. E. GRIGLIO, *La giurisprudenza costituzionale in materia di ineleggibilità, incandidabilità e incompatibilità*, in G. MELONI (a cura di), *I sistemi di ineleggibilità e incompatibilità ai differenti livelli rappresentativi: profili normativi e orientamenti giurisprudenziali, Rapporto di ricerca Luiss Guido Carli – UPI – Formez – FormAutonomie*, Roma, 2007, 71 ss.

[93] Laddove è stata censurata la sostanziale assonanza dei reati disciplinati al Capo III e IV del decreto in commento, rilevando che la scelta del legislatore di «duplicare» la stessa disciplina per «livelli di governo» differenti costituisca una lesione del «principio di semplificazione legislativa». Sul punto, cfr. A. RACCA, *Problematiche costituzionali del nuovo regime dell'"incandidabilità" per le cariche elettive (e di governo) nell'ordinamento italiano*, in *Consulta online*, 14 ss. (in linea con le osservazioni espresse sul punto da A. PORRO, *Cambia forma (ma non sostanza): la incandidabilità per regioni ed enti locali*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2013, 414 ss.).

[94] Come avviene nel caso della misura cautelare della sospensione prevista ai sensi dell'art. 11, co. 1, lett. *a)* d.lgs. n. 235/2012 che, a maggior ragione in quanto avente carattere cautelare e non sanzionatorio, determina, negli effetti concreti, un sacrificio della posizione del singolo, giustificata proprio dall'esigenza di preservare il corretto funzionamento dell'istituzione. L'incandidabilità ai sensi dell'art. 10 d.lgs. cit. costituisce, a sua volta, una misura ancor più restrittiva – sebbene, come osservato, non rivesta un prevalente carattere sanzionatorio – in quanto opera *ex ante*, precludendo la partecipazione alle competizioni elettorali ivi considerate (elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali).

[95] Si aderisce, pertanto, alla ricostruzione che tende a qualificare la disposizione quale «fonte suprema di doveri cui gli eletti sono assoggettati in misura ancora maggiore degli altri cittadini». In argomento, cfr. L. LONGHI, *Il caso de Magistris: il delicato bilanciamento tra diritti di elettorato passivo e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione,* in *Federalismi.it,* 3/2016, 9.

4. *Osservazioni alla luce di recenti vicende: dalla Sardegna…*

Le controversie in materia di eleggibilità, decadenza e incompatibilità nelle elezioni comunali, provinciali e regionali sono disciplinate, come noto, dall'art. 22 del d.lgs. n. 150 del 2011[96] (come emerge nitidamente dalla sua rubrica)[97], prevedendone espressamente la regolazione attraverso il rito semplificato di cognizione e chiarendone (cfr. cc. 2 e ss.) i dettagli in relazione ai termini delle relative impugnative consentite, la composizione dell'organo giudicante e la competenza territoriale. Siffatta premessa appare dirimente per commentare – seppur a caldo – (una delle)[98] recenti vicende accennate in apertura al precedente paragrafo, che ha coinvolto il Presidente della Regione Sardegna Alessandra Todde.

Quest'ultima, come noto, è risultata destinataria di un'ordinanza-ingiunzione da parte del Collegio di Garanzia Elettorale della Regione Sardegna, comminandole una importante sanzione pecuniaria e disponendo la trasmissione degli atti al Consiglio regionale della Sardegna per i provvedimenti di competenza in ordine alla decadenza della stessa[99]. L'ordinanza-ingiunzione del Collegio è stata impugnata dalla dott.ssa Todde[100], con richiesta di sospensiva che è stata negata dal Tribunale di Cagliari[101]. In

[96] Rubricato "Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69".

[97] "Delle azioni popolari e delle controversie in materia di eleggibilità, decadenza ed incompatibilità nelle elezioni comunali, provinciali e regionali".

[98] L'ulteriore vicenda che ha impegnato negli ultimi giorni il dibattito dottrinale è rappresentata dalla sentenza n. 64 del 2025 della Corte costituzionale, in riferimento alla q.l.c. promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso l'art. 1, co. 1, della legge reg. campana n. 16 del 2024 (sul quale si rinvia alle pagine che seguono).

[99] Come chiarito dal Tribunale di Cagliari con sent. del 28 maggio 2025, con la suddetta ordinanza, il Collegio di Garanzia Elettorale aveva rilevato che:

«- il 25.2.2024, si erano tenute le elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale della Sardegna e l'elezione del Presidente della Regione;

- il 20.3.2024, era stata effettuata la proclamazione degli eletti;

- la dott.ssa Alessandra Todde era risultata eletta Presidente della Regione e consigliere regionale;

- il 17.6.2024, la ricorrente aveva depositato una dichiarazione e "un apparente rendiconto delle spese elettorali relative alla campagna elettorale";

- il 19.11.2024, il Collegio di Garanzia Elettorale aveva formulato nei confronti della ricorrente una pluralità di contestazioni relative al rendiconto e alle spese, assegnandole termine per dedurre in merito e integrare la documentazione già prodotta;

- il 3.12.2024, la dott.ssa Todde aveva provveduto a trasmettere le proprie deduzioni. All'esito di tali deduzioni, in data 20.12.2024, ritenuta superata soltanto una delle contestazioni formulate, il Collegio di Garanzia Elettorale ha emesso l'ordinanza-ingiunzione, impugnata dalla dott.ssa Todde».

[100] La stessa ha proposto ricorso *ex* art. 281-*decies* c.p.c. in materia di ineleggibilità e di sanzioni elettorali ai sensi dell'art. 22 del d.lgs. 150 del 2011 ivi citato e legge n. 689 del 1981, impugnando il provvedimento del Collegio Regionale di Garanzia Elettorale che aveva irrogato nei suoi confronti la sanzione amministrativa pecuniaria e ne aveva disposto la sussistenza dei presupposti per la decadenza dalla carica di Presidente della Regione Autonoma della Sardegna; in uno al provvedimento di contestazione di cui alla nota precedente e tutti i verbali e documenti del Collegio, anche istruttori, ivi allegati.

[101] Ai sensi del co. 2 dell'art. 22 citato, la competenza è del Tribunale del capoluogo della Regione, che giudica in composizione collegiale seguendo il rito semplificato di cognizione. Sulla vicenda, cfr. M.

data 24 aprile 2025 la Procura della Repubblica presso il Tribunale citato ha depositato una richiesta al Tribunale di annullamento del decreto del Collegio Regionale di Garanzia Elettorale per la parte relativa alla sanzione della decadenza, mantenendo invece la sanzione pecuniaria in misura inferiore[102]; e il 24 settembre si riunirà la Corte costituzionale in considerazione della proposizione, da parte della Regione Sardegna, del conflitto di attribuzioni *ex* art. 134 Cost. nei confronti del Collegio Regionale di Garanzia Elettorale[103].

La Prima sezione civile del Tribunale di Cagliari, con sent. del 28 maggio 2025, ha respinto il ricorso proposto dalla Presidente, confermando l'ammontare della sanzione pecuniaria attesa la sussistenza delle violazioni contestate[104]. In merito alla decadenza, i giudici hanno stabilito che non rientra nella competenza del Collegio di Garanzia né in quella del Tribunale adito per l'impugnazione dell'ordinanza-ingiunzione in commento, pronunciare l'eventuale decadenza della ricorrente, rimettendo la competenza al Consiglio regionale[105]. La decisione assume particolare interesse nella prospettiva della presente indagine chiarendo come, nel caso di specie, il giudizio avesse natura "elettorale"[106] e che il legislatore avesse «espressamente qualificato la violazione di specifiche norme in materia di spese elettorali come cause di ineleggibilità e conseguente decadenza del candidato eletto», confermando il rito di cui all'art. 22 del d.lgs. n. 150 del 2011 richiamato. Inoltre, la peculiarità della vicenda in esame (in cui è l'organo amministrativo di controllo che ha accertato irregolarità costituenti il concreto presupposto per una deliberazione di decadenza da parte del Consiglio regionale), ha condotto i Giudici a stabilire che le parti necessarie del giudizio fossero soltanto: *a)* la ricorrente, assumendo l'iniziativa in sede giudiziaria per contestare l'accertamento delle gravi irregolarità censurate dall'organo amministrativo di controllo e per contestare la sussunzione di tali irregolarità in fattispecie implicanti la decadenza del candidato eletto; *b)* il Collegio Regionale di Garanzia Elettorale (in quanto soggetto che ha emesso il provvedimento impugnato); *c)* il Pubblico Ministero, partecipe *ex lege*. Per tutti gli eventuali interventi in causa, il presupposto è

BETZU, *La decadenza del Presidente della Regione per violazione delle norme sui rendiconti elettorali: il caso Sardegna*, in *Federalismi.it*, 8/2025.

[102] Il testo è disponibile al seguente indirizzo: *https://www.quotidianosanita.it/allegati/allegato1746007699.pdf*

[103] Per un approfondimento sulle censure sollevate, cfr. la scheda al presente indirizzo: *https://www.cortecostituzionale.it/schedaConflittoEnti.do*

[104] In tale occasione, i giudici hanno rilevato come le violazioni censurate non fossero «mere irregolarità o vizi formali, ma sono violazioni sostanziali e gravi (oltre che plurime), in quanto disattendono integralmente la disciplina in materia di spese elettorali, rendendo impossibile verificare con sicurezza i fondi ricevuti dalla ricorrente, il soggetto finanziatore e l'impiego delle somme». Per un approfondimento in relazione al quadro normativo di riferimento in materia di spese elettorali e obblighi di trasparenza e controllo, dato dal concorso tra fonti statali (legge n. 515 del 1993) e regionali (legge reg. sarda n. 1 del 1994), cfr. M. BETZU, *La decadenza del Presidente della Regione per violazione delle norme sui rendiconti elettorali: il caso Sardegna*, cit., 34 ss.

[105] Cfr. Regolamento interno del Consiglio regionale della Sardegna, art. 17, cc. 1 e 4.

[106] Ai sensi dell'art. 15, co. 7, della legge n. 515 del 1993 ("Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica"): «L'accertata violazione delle norme che disciplinano la campagna elettorale, dichiarata dal Collegio di garanzia elettorale in modo definitivo, costituisce causa di ineleggibilità del candidato e comporta la decadenza dalla carica del candidato eletto nei casi espressamente previsti nel presente articolo con delibera della Camera di appartenenza».

rappresentato dall'interesse ad agire secondo quanto previsto dall'art. 105 c.p.c., ossia per «far valere un diritto relativo all'oggetto o dipendente dal titolo dedotto nel processo, ovvero in adesione alle difese di una delle parti ma solo per far valere un interesse proprio». Siffatte limitazioni riflettono la specifica ipotesi di riferimento, atteso che il Collegio Regionale di Garanzia Elettorale ha emesso un provvedimento relativo a determinate e specifiche violazioni da parte della candidata in materia di spese sostenute nella campagna elettorale che, in quanto tale, non può essere «in nessun modo assimilabile all'esercizio di quella legittimazione diffusa accordata dall'ordinamento ai singoli cittadini elettori in funzione di un interesse pubblico alla regolare composizione ed al corretto funzionamento degli organi collegiali degli enti pubblici territoriali».

Un altro segmento interpretativo che rileva dalla decisione in commento concerne la proporzionalità della misura della decadenza, quest'ultima etichettata da parte ricorrente in termini di «reazione dell'ordinamento sproporzionata e non consapevolmente adottata dal legislatore». Sul punto, il Tribunale ne ha chiarito la piena congruità se considerata in relazione al bene presidiato, ossia la democrazia rappresentativa. Le argomentazioni[107] esposte dai Giudici a sostegno di tale rilievo si muovono nel perseguimento della tutela del buon andamento dell'amministrazione nella prospettiva, mai abbastanza approfondita, dell'art. 54, co. 2 Cost. Si tratta, cioè, di valorizzare al massimo grado la «disciplina» e l'«onore» richiesti dalla disposizione richiamata a coloro che ricoprono funzioni pubbliche, non potendosi ammettere in alcun modo ombre sull'operato delle istituzioni cui essi appartengono.

4.1 … *alla vicenda campana*

In riferimento alla vicenda campana, la questione è un po' più complessa, e involge plurimi aspetti di natura applicativa. Come noto, con sentenza n. 64 del 2025, la Consulta è stata chiamata a pronunciarsi sulla q.l.c. promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso l'art. 1, co. 1, della legge reg. campana n. 16 del 2024, in riferimento agli artt. 3, 51 e 122, co. 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 2, co. 1,

[107] Cfr. Trib. Cagliari, sent. n. 477 del 28 maggio 2025: «[…] La normativa in materia di spese elettorali, infatti, è posta a presidio della *trasparenza* e del *controllo* non solo delle spese che ciascun candidato ha effettuato nella competizione elettorale, ma anche delle relative fonti di finanziamento. Serve, dunque, a regolare il corretto andamento di uno dei momenti più importanti e delicati del sistema democratico, cioè le elezioni, in cui si esprime la volontà popolare e la si traduce in rappresentanza. Non può quindi svalutarsi l'importanza della normativa in questione, riconducendola a un presidio ormai meramente formale e frutto di una contingente situazione storica e politica. Al contrario, si tratta di una disciplina che risponde all'esigenza sempre persistente di garantire il corretto svolgimento della vita democratica del Paese. Con specifico riferimento al candidato presidente, poi, deve poi aggiungersi che il presidio di *trasparenza* deve essere particolarmente pregnante per due ragioni. La prima è che lo stesso assume un ruolo unico e apicale nel sistema di governo della Regione. La seconda è che il sistema elettorale prevede il c.d. premio di maggioranza, sicché, a seconda del candidato presidente risultato vincitore, vengono attribuiti alle liste che lo sostengono ulteriori seggi, che altrimenti non gli spetterebbero, sottraendoli ai partiti delle coalizioni risultanti soccombenti. L'elezione del Presidente, pertanto, influisce in maniera diretta e rilevante sulla composizione del Consiglio regionale» (corsivo aggiunto).

lettera *f)*, della legge n. 165 del 2004[108]. La disposizione impugnata, al primo periodo, stabilisce che «[n]on 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». Il secondo periodo, censurato dal ricorrente, aggiunge che «[a]i 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». I Giudici hanno accolto le doglianze proposte in riferimento all'art. 122, co. 1, Cost., in relazione al parametro interposto di cui all'art. 2, comma 1, lettera *f)*, della legge n. 165 del 2004, ritenendo che il divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto costituisce, per le Regioni a Statuto ordinario, un principio fondamentale della materia elettorale in virtù dell'art. 122, co. 1, Cost., in quanto espressione di una scelta discrezionale del legislatore volta a bilanciare contrapposti principi e a fungere da «temperamento di sistema» rispetto all'elezione diretta del vertice monocratico, cui fa da «ponderato contraltare».

Nel dettaglio, i Giudici hanno chiarito che con il parametro interposto il legislatore statale abbia dettato un principio (quello del divieto del terzo mandato consecutivo) che, «al pari di tutti i principi fondamentali nelle materie concorrenti», obbliga le Regioni ordinarie ad adeguarvisi nell'esercizio della loro funzione legislativa. In tal senso, aggiunge la Corte, «l'obbligatorietà di un principio fondamentale (e la sua applicazione) non possono essere condizionate dal suo espresso recepimento da parte delle leggi regionali, perché in questo modo si attribuirebbe ai Consigli regionali il potere di impedirne l'operatività, anche per lunghi periodi di tempo». Conseguenza, quest'ultima, che sarebbe in contrasto con la funzione dei principi fondamentali, che è quella di assicurare un «adeguato livello di omogeneità delle normative regionali». In tal senso, l'art. 2, comma 1, lettera *f)*, della legge n. 165 del 2004, nel prevedere il divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale, in caso di elezione diretta, esprime un «precetto in sé specifico che per essere applicabile non necessita di alcuna integrazione da parte del legislatore regionale (al quale, pur tuttavia, restano degli spazi "interstiziali" di regolazione)». Tuttavia, esso non poteva essere considerato immediatamente operativo sin dalla sua introduzione con l'art. 2, comma 1, lettera *f)*, della legge n. 165 del 2004, dal momento che proprio quest'ultimo ha espressamente inteso ancorare (come emerge all'ultimo periodo del testo) l'applicazione del principio all'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale «sulla base della normativa regionale adottata in materia». In tal senso, a parere della Corte, il legislatore statale ha realizzato un «compromesso» tra l'esigenza di assicurare un certo grado di autonomia regionale e di imporre alle regioni ordinarie di applicare il principio in

[108] Rubricata "*Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione*". L'art. 2 lett. *f)* ivi contenuto testualmente dispone che «Fatte salve le disposizioni legislative statali in materia di incandidabilità per coloro che hanno riportato sentenze di condanna o nei cui confronti sono state applicate misure di prevenzione, le regioni disciplinano con legge i casi di ineleggibilità, specificamente individuati, di cui all'articolo 122, primo comma, della Costituzione, nei limiti dei seguenti principi fondamentali: […] *f)* 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».

esame. In tale occasione viene altresì specificato che il rinvio è da intendersi come riferito a tutta la normativa regionale in materia elettorale (e non necessariamente ad una sua disposizione che espressamente recepisca il divieto del terzo mandato consecutivo, come sostenuto dalla difesa campana). Pertanto, a seguito dell'entrata in vigore della legge quadro n. 165 del 2004, le Regioni ordinarie che hanno provveduto ad adeguare il proprio impianto normativo ai dettami della legge cornice citata potevano specificare il principio del divieto del terzo mandato «regolamentando gli spazi "interstiziali", ad esempio individuando la durata dei mandati rilevanti ai fini del computo, in caso di loro scadenza anticipata». Ma, viene chiarito, anche in assenza di una disciplina dei succitati spazi "interstiziali" consentita dalla legge n. 165 del 2004, una volta che le Regioni ordinarie «hanno adottato, anche in modo frammentario, una disciplina legislativa concernente uno dei molteplici aspetti della materia elettorale», il divieto del terzo mandato consecutivo è divenuto applicabile *ex se*, non richiedendo necessariamente di essere ulteriormente specificato. Attraverso siffatto divieto – che rappresenta, a parere della Corte, una «componente necessaria del sistema dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale» – viene bilanciato il rischio, correlato a tale sistema di elezione, di «spinte plebiscitarie e di una concentrazione personalistica del potere», con la conseguenza che «l'applicazione del principio non può essere procrastinata e deve essere invece legata al primo esercizio della funzione legislativa in materia elettorale successivo all'entrata in vigore della legge n. 165 del 2004». In aderenza a tale assunto le leggi regionali non possono, a pena di illegittimità costituzionale, violare il principio in esame e, nel caso della Regione Campania, il divieto del terzo mandato consecutivo è divenuto operativo con l'entrata in vigore della legge elettorale campana n. 4 del 2009. Pertanto, a parere dei Giudici, l'articolo 1 co. 1 della legge reg. campana n. 16 del 2024[109], introducendo una specifica deroga al principio *de quo* consentendo, quindi, al Presidente della Giunta regionale uscente - che ha già svolto due mandati consecutivi - di essere rieletto alle prossime elezioni regionali, si pone in contrasto con il citato principio fondamentale, in violazione dell'art. 122, primo comma, Cost. In tal senso, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge regionale citata limitatamente alle parole «[a]i 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».

La sentenza si presta a molteplici nodi interpretativi. Ma occorre partire, per chiarire il ragionamento, dal quadro normativo di riferimento.

4.2. Segue*: Lo scostamento dal modello di riparto delle competenze tra Stato e Regioni*

Come noto, il sistema di elezione degli organi rappresentativi regionali, ai sensi dell'art. 122 della Carta (così come modificato dalla legge cost. n. 1 del 1999)

[109] Recante "*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*".

costituisce materia di competenza concorrente, da disciplinare dunque con «legge della Regione nei limiti dei principî fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi». Il limite indicato al co. 1 della disposizione richiamata delinea, pertanto, un modello di «potestà bipartita»[110] introdotta a seguito della legge cost. n. 1 del 22 novembre 1999, che ha modificato le fonti abilitate dall'ordinamento alla disciplina del «sistema di elezione», che originariamente includeva soltanto la «legge della Repubblica»[111].

La legge costituzionale n. 1 del 1999, sottoponendo a revisione l'art. 122 Cost., ha ripartito tra Stato e Regioni la competenza a disciplinare il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali: allo Stato la fissazione con legge cornice dei principî fondamentali; alla Regione le norme attuative o di specificazione di questi[112].

Ciò premesso, la legge quadro n. 165 del 2 luglio 2004 ha posto, tra i «principi fondamentali concernenti il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché

---

[110] A. VUOLO, *Il riparto di competenze normative tra Stato e Regioni in materia elettorale*, in F. PASTORE (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino, 2012, 18.

[111] In argomento, v. F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2016, 49 ss. L'intervento di revisione della disposizione in commento è stato oggetto di stratificate osservazioni in dottrina, mosse da diffuse perplessità sulla delimitazione dei confini della materia, a causa della difficoltà di coordinamento della stessa con il co. 3 dell'art. 117 Cost. Difatti, è stato osservato che né la materia elettorale regionale né, tantomeno, il «sistema di elezione» (in uno ai casi di ineleggibilità e incompatibilità) siano stati inseriti al co. 3 dell'art. 117 Cost., che elenca le materie oggetto di potestà legislativa concorrente. Se parte della dottrina ha sottolineato che tale scelta del legislatore riflettesse la volontà di «evitare ridondanti ripetizioni» (C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in M. CARLI, C. FUSARO, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni, art. 121, 122, 123, 126*, Suppl. Legge cost. 22 novembre 1999 n. 1, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 2002, 101, spec. nt. 3), altri invece hanno rilevato che le censurate difficoltà di coordinamento tra le disposizioni in analisi avrebbero potuto essere superate dal «tenore letterale» dell'art. 122 Cost., nonché dai «lavori preparatori» dello stesso (A. PERTICI, *Art. 122 Cost*., in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2429 ss.). Sul punto, è intervenuta la Corte che, in aderenza alle considerazioni esposte nel precedente n. 282 del 2002, ha chiarito che «[…] la legislazione regionale può disciplinare le nuove materie – e nella specie l'elezione del Consiglio – nel rispetto dei principi fondamentali che si ricavano dalla preesistente legislazione statale» (cfr. Corte cost., sent. n. 196 del 2003, punto 4 Cons. dir.). Bisognerà attendere un successivo ulteriore intervento della Corte al fine di delimitare, altresì, l'oggetto della disposizione: invero, se le diverse ricostruzioni della dottrina hanno contribuito ad attribuire alla locuzione «sistema di elezione» una variabile ampiezza (in argomento, cfr. la ricostruzione di G. TARLI BARBIERI, *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Torino, 2006, 112 ss.), i Giudici hanno provveduto a chiarire che tale espressione comprende «tutti gli aspetti del fenomeno elettorale», riferendosi, quindi, «non solo alla disciplina dei meccanismi che consentono di tradurre in seggi, all'interno di organi elettivi, le preferenze espresse con il voto dal corpo elettorale (sistema elettorale in senso stretto, riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi), ma anche alla disciplina del procedimento elettorale […], nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale in senso ampio)» (Corte cost., sent. n. 151 del 2012, punto 6.1.2. Cons. dir., ove si segnala il commento di L. TRUCCO, *Materia elettorale e forme di governo regionali tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2013, 1276 ss.).

[112] S. STAIANO, *La lacrimevole istoria del terzo mandato*, disponibile al seguente *link*: *https://www.lecostituzionaliste.it/la-lacrimevole-istoria-del-terzo-mandato/*

dei consiglieri regionali» (cfr. art. 1), l'obbligo, a carico della legge regionale, di prevedere 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 in materia» (cfr. il citato art. 2, co. 1, lett. *f)*. Pertanto, a distanza di cinque anni, la Regione Campania ha approvato la legge elettorale n. 4 del 27 marzo 2009 che si presenta, per forma e contenuti, in modo del tutto peculiare[113], atteso che all'art. 1, cc. 2 e 3, sotto la rubrica «Principi», reca disposizioni che avrebbero trovato, probabilmente, «collocazione più acconcia tra le transitorie e finali»[114]. Invero, al citato co. 2, ai fini della definizione della disciplina dell'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale, non viene richiamata la legge cornice elettorale vigente (ossia la legge n. 165 del 2004), e si fa rinvio alle leggi nn. 108 del 1968[115] e 43 del 1995[116]: queste ultime, come noto, disciplinavano la materia ai tempi in cui, in forza dell'originario impianto normativo dell'art. 122 Cost. (e, quindi, prima dell'entrata in vigore della legge cost. n. 1 del 1999), la determinazione del «sistema d'elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali» era stabilita con «legge della Repubblica» e il Presidente e i membri della Giunta regionale erano eletti «dal Consiglio regionale tra i suoi componenti». Allo stesso comma 2 testé citato, è previsto inoltre che tali norme si applicano «come integrate dall'art. 5 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, ad eccezione delle parti incompatibili con quanto disposto negli articoli che seguono o da questi ultimi derogate».

Tuttavia, potrebbe manifestarsi qualche dubbio sia in ordine alle modalità attraverso cui l'art. 5 citato, costituendo una norma transitoria (che, in quanto tale, è destinata a valere «Fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell'articolo 122 della Costituzione» e, quindi, fino alla entrata in vigore della legge regionale n. 4 del 2009), possa integrare norme a regime. Ma non solo: l'integrazione normativa delineata dal legislatore campano al citato co. 2 ha efficacia, come disposto testualmente, soltanto laddove compatibile con la stessa legge regionale n. 4 del 2009, rappresentando quella che è stata definita una sorta di «inusitata degradazione del rango gerarchico» prodotta in forza del richiamo della norma di rango maggiore (costituzionale) ad opera della norma di rango subordinato (regionale)[117].

Che il legislatore campano abbia inteso collocare la legge elettorale di riferimento fuori dal perimetro di incidenza della legge cornice statale n. 165 del 2004 risulta evidente non solo dall'assenza di un richiamo espresso a quest'ultima (anche se non è necessario che vi sia, e come neppure è previsto da altre leggi regionali omologhe), ma anche in relazione al mancato recepimento, al suo interno, dei contenuti della legge

[113] Una simile impostazione è possibile rilevarla altresì nella legge regionale pugliese n. 2 del 9 febbraio 2005, che ha omesso di assorbire i contenuti della legge quadro n. 165 del 2004 anche a seguito delle modifiche introdotte con la legge regionale 10 marzo 2015, n. 7.

[114] Cfr. *in terminis* S. STAIANO, *La lacrimevole istoria del terzo mandato*, cit.

[115] Rubricato "Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale".

[116] Rubricato "Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario".

[117] S. STAIANO, *op. ult. cit*.

statale: il rilievo assume effettività dall'assenza di norme, nella legge regionale campana n. 4 del 2009, sull'incompatibilità (cfr. art. 3, legge n. 165 del 2004); e sulla non immediata rieleggibilità del Presidente della Giunta regionale (cfr. art. 2, co. 1, lett. *f)*, legge n. 165 del 2004). Pertanto, sembra matura la convinzione che la legge regionale campana n. 4 del 2009 si *discosti*[118] dal modello di riparto delle competenze tra Stato e Regioni emergente dall'art. 122 Cost., non includendo previsioni che avrebbe avuto l'obbligo di stabilire, assumendo pertanto i connotati della incostituzionalità per violazione del vincolo costituzionale di contenuto. Una interpretazione costituzionalmente orientata della legge regionale n. 4 del 2009 avrebbe potuto interpretare il co. 3 dell'art. 1 (che testualmente dispone: «Si applicano […] in quanto compatibili con la presente legge, le altre disposizioni statali o regionali, anche di natura regolamentare, vigenti in materia») ricomprendendo tra le «altre disposizioni statali […] vigenti in materia» proprio la limitazione posta dall'art. 2, co. 1, lett. *f)*, sulla non immediata rieleggibilità, inducendo per primo l'Ufficio centrale regionale a dichiarare inammissibile la candidatura per il terzo mandato (se interpretando il divieto di candidatura come una fattispecie di incandidabilità).

Ad ogni buon conto, in relazione ai complessivi profili ivi richiamati, l'impianto normativo regionale in commento non è stato, come noto, sottoposto al vaglio della Corte, atteso che la stessa si è pronunciata soltanto su alcune modifiche relative all'art. 9 in tema di supplenza dei consiglieri regionali (sentenza n. 118 del 2013)[119], e sull'art. 10 in riferimento alla rappresentanza di genere (sent. n. 4 del 2010)[120].

Tornando alla decisione n. 64 del 2025, la Corte ha sancito che «l'obbligatorietà di un principio fondamentale (e la sua applicazione) non possono essere condizionate dal suo espresso recepimento da parte delle leggi regionali, perché in questo modo si attribuirebbe ai Consigli regionali il potere di impedirne l'operatività, anche per lunghi periodi di tempo», e che l'art. 2, co. 1, lettera *f)*, della legge n. 165 del 2004, nel prevedere il divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale, in caso di elezione diretta, esprime un «precetto in sé specifico che per essere applicabile non necessita di alcuna integrazione da parte del legislatore regionale (al quale, pur tuttavia, restano degli spazi "interstiziali" di regolazione)».

Sul punto, la questione della immediata applicabilità di norme puntuali o recanti principî contenute in leggi-cornice statali non è sicuramente nuova nella complessiva

---

[118] Ancora, S. STAIANO, *op. ult. cit.*

[119] In argomento, M. TROISI, *La legge elettorale e il sistema dei partiti*, in S. STAIANO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Torino, 2016, 104 ss.

[120] Cfr. S. CECCHINI, *La Corte costituzionale paladina dell'eguaglianza di genere*, Napoli, 2020; G. FERRI, *Le pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive e la «preferenza di genere» in Campania*, in *Le Regioni*, 4/2010, 902 ss.; L. CARLASSARE, *La legittimità della "preferenza di genere": una nuova sconfitta della linea del Governo contro la parità,* in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2010, 81 ss.; M. CAIELLI, *La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro "via libera" della Corte costituzionale,* in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2010; E. CATELANI, *Statuti regionali e tutela del principio delle pari opportunità: prime leggi regionali di attuazione*, in *Federalismi.it*, 7/2010; M. RAVERAIRA, *"Preferenza di genere": azione positiva o norma antidiscriminatoria? Brevi note a margine della sent. n. 4/2010 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 3/2010 e, se si vuole, V. FOGLIAME, *Parità di genere e rappresentanza. Il rendimento delle misure legislative promozionali*, Napoli, 2020, 65 ss.

parabola del regionalismo italiano. Dall'orientamento della giurisprudenza di legittimità, invero, emerge *ictu oculi* come i Giudici si siano orientati, in termini generali, all'inapplicabilità diretta dei principî della legge n. 165 del 2004 in carenza della legge regionale elettorale di attuazione[121]. In riferimento alla giurisprudenza di merito, essa si è orientata a non ritenere direttamente applicabile il principio posto dall'art. 2, co. 1, lett. *f)*, legge n. 165 del 2004, rilevando che «[…] il legislatore statale del 2004 ha inteso fermarsi sul piano dei principi fondamentali, delle linee guida dettate a indirizzo e argine della legislazione regionale, trattenendosi dall'invadere un campo che la Costituzione assegna al potere normativo primario delle Regioni: ha cioè dettato una norma "di principio" che costituisce un limite alla legislazione regionale […]. Non è rinvenibile, nel sistema del riparto delle competenze legislative di cui alla riforma del Titolo V, una norma di chiusura o un principio generale analogo a quello che, nel rapporto tra gli stati membri e l'Unione europea, permette a determinate condizioni l'immediata applicabilità della normativa comunitaria ove *self- executing* […] l'art. 2, lett. *f)*, nonostante contenga un precetto chiaro, determinato ed univoco, non [può] ritenersi norma immediatamente precettiva, avendolo il legislatore statale espressamente qualificato in termini di "principio generale" cui dovrà attenersi la futura legislazione»[122].

---

[121] È quanto emerso dalla decisione n. 4327 del 2005, ove si legge: «[…] i "principi fondamentali" stabiliti dalla legge n. 165 del 2004 possono avere efficacia ed essere applicabili nell'ordinamento, in quanto il legislatore regionale abbia esercitato la nuova competenza legislativa attribuitagli: è necessario, cioè, per l'applicabilità della disciplina, che nell'ordinamento siano vigenti sia la legge regionale, sia la legge statale sui "principi fondamentali"». Laddove la Regione non abbia adottato una propria disciplina elettorale compiuta, «deve ritenersi l'efficacia nella Regione della normativa statale preesistente […] con conseguente applicabilità delle norme della legge n. 154 del 1981» (cfr. *in terminis* sent. n. 16218 del 2007). In argomento, cfr. altresì sent. n. 16898 del 2006 (in riferimento alla Regione Veneto): «[…] l'art. 2 della legge 165 del 2004 non può essere applicato nella specie, essendo diretto a regolare l'attività legislativa regionale in materia di ineleggibilità e non a modificare direttamente le singole ipotesi di ineleggibilità previste dalla legge statale. Non avendo la Regione Veneto provveduto a emanare una legge regionale nella specifica materia, che potesse sostituire la disciplina statale esistente in materia di ineleggibilità, correttamente la Corte d'appello ha applicato la normativa contenuta nell'art. 2, n. 10, della legge n. 154 del 1981».

[122] Cfr. *in terminis* Tribunale di Milano, I, sent. n. 9053 del 2010. L'orientamento del giudice di prime cure è stato confermato in secondo grado (cfr. Corte d'Appello di Milano, sent. n. 1404 del 2011), evidenziando come la previsione dell'art. 2, co. 1, lett. *f)* della legge n. 165 del 2004 «sebbene dotata di un basso livello di astrattezza tuttavia […] stabilendo la non immediata rieleggibilità dopo il secondo mandato consecutivo, non esaurisce ogni possibile aspetto concernente la disciplina della succitata causa di ineleggibilità e, in particolare, le modalità operative del predetto divieto in quanto che lascia impregiudicate alcune questioni, quale la cessazione anticipata del mandato e l'entità dell'intervallo di tempo che deve intercorrere prima che si possa essere nuovamente eletti (la norma parla di non immediata rieleggibilità), che è appunto compito della Regione disciplinare». La medesima scia è stata seguita altresì dal Tribunale di Bologna e dalla locale Corte d'Appello (rispettivamente, si v. decisioni nn. 2509 del 2010 e 453 del 2011) ove, in tale ultima occasione, i Giudici hanno sottolineato che «non si rinviene alcuna decisione che ripeta, nel sistema interno, l'istituto noto nel diritto comunitario della norma "*self executing*" ovvero di immediata, da altri si dice diretta, applicazione. E ciò per il semplice motivo che o la norma statale rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, e allora è evidente che non può porre alcun problema sulla sua immediata applicabilità, al pari di qualsiasi altra norma statale nelle materie di competenza riservata, ovvero, se si tratta di potestà concorrente, l'ambito proprio di potestà statale è quello della predisposizione dei principi fondamentali che di per sé non possono dirigersi direttamente se non alle Regioni, chiamate poi a specificare il principio esercitando la propria potestà […] In altre parole, il criterio dirimente non è quello della specificità della disposizione statuale, bensì quello della sua appartenenza all'una o all'altra delle potestà legislative […]». *Amplius*, in termini critici, S. STAIANO, *op.*

Nel caso della sentenza n. 64 del 2025 la Corte ha argomentato in modo diverso, rilevando l'automatica applicazione del principio del divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale in caso di elezione diretta, al fine di «bilanciare il rischio, insito nell'investitura popolare diretta, di spinte plebiscitarie e di una concentrazione personalistica del potere. Con la conseguenza che, anche da questa angolazione, l'applicazione del principio non può essere procrastinata e deve essere invece legata al primo esercizio della funzione legislativa in materia elettorale successivo all'entrata in vigore della legge n. 165 del 2004».

5. *Conclusioni*

Terminata la parziale rassegna giurisprudenziale sull'argomento, che rileva sul binomio principio-attuazione del principio in tema di potestà legislativa concorrente, permane una questione di fondo: la Corte ha censurato l'illegittimità costituzionale della legge campana n. 16 del 2024 in relazione al secondo periodo, ossia limitatamente alle parole «[a]i 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» (e, a ben vedere, non poteva essere diversamente, considerato che la formula censurata aveva, di fatto, reso inapplicabile il co. 1 dell'art. 2 lett. *f)* della legge n. 165 del 2004), lasciando inalterata da censura la prima parte, che prevede 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». Siffatta formulazione (aderente alla scia tracciata del legislatore lombardo ove, con legge n. 17 del 31 ottobre 2012, all'art. 1, co. 10 ha previsto la non ricandidabilità del Presidente che abbia già ricoperto due mandati «ininterrottamente») potrebbe prestarsi ad un "aggiramento tattico", considerato che il Presidente della Regione Campania ben potrebbe dimettersi (*interrompendo* così di fatto la legislatura) e ricandidarsi. E neanche vale, sotto tale profilo, il richiamo in via analogica alla preclusione contenuta nei co. 2 e 3 dell'art. 51 T.U.E.L.[123], in quanto è espressamente previsto dalla norma che «è consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, *per causa diversa dalle dimissioni volontarie*».

---

ult. cit.: «Molto si potrebbe dire del pregio teorico degli argomenti posti alla base di queste decisioni, e della loro consistenza dommatica: v'è confusione concettuale e uso letteralmente promiscuo tra i concetti di principio generale e principio fondamentale; si pretende di tracciare una linea di demarcazione tra norme "di principio", non direttamente applicabili, e norme "di dettaglio", o "regole" che dir si voglia, solo esse direttamente applicabili, distinzione che non esiste in natura, come la Corte costituzionale si è incaricata ampiamente di dimostrare (in ispecie con le sentt. n. 50 del 2005 e n. 237 del 2009); si adduce un fallace parallelo tra auto-applicabilità dei princìpi fondamentali e norme *self-executing*; si confonde tra auto-applicabilità del principio fondamentale e il grado della sua cedevolezza verso la legge regionale di applicazione; si mostra inconsapevolezza della giurisprudenza costituzionale in tema, ricca e molto articolata nel tempo».

[123] Rubricato "*Durata del mandato del sindaco, del presidente della provincia e dei consigli. Limitazione dei mandati*".

Un ulteriore passaggio di estremo interesse della decisione in analisi concerne l'assunto relativo alla «concentrazione personalistica del potere» insito nella «investitura popolare diretta personale diretta». Da qui, infatti, emerge tutta la preoccupazione dei Giudici in relazione agli effetti devastanti della torsione monocratica della forma di governo regionale e del fenomeno della personalizzazione partitica non solo sul circuito rappresentativo, ma anche sulla «genuinità complessiva della competizione elettorale, sul fisiologico ricambio della rappresentanza politica e [sul]la stessa democraticità degli enti locali». Preoccupazione ben fondata, considerato che il sistema elettorale - costituendo concreta espressione dei «rapporti di forza tra i soggetti politici ed istituzionali» - non si presenta come uno «strumento neutrale» ai fini della configurazione della rappresentanza politica[124], atteso lo «straordinario rilievo»[125] assunto dalla legge elettorale nel sistema costituzionale in forza della «reciproca ed ineliminabile interferenza» tra forma di governo, sistema dei partiti e formule elettorali[126]. In siffatto scenario l'ascesa, nel panorama partitico, del fenomeno della "personalizzazione" ha contribuito nel tempo a cristallizzare dapprima un assetto gestionale interno aderente ad un modello di tipo *top-down* (caratterizzato da una struttura piramidale ove le scelte politiche venivano assunte dai dirigenti dei partiti nazionali), per poi evolversi in una struttura «a rete», che si è estesa fino a comprendere una «miriade di *sub-leader*» i quali, attraverso la propria "rete" di rapporti sul territorio, hanno contribuito – in un primo momento – a partecipare alla *leadership* del partito nazionale, condividendone i programmi e la definizione della linea politica[127]. Ma la progressiva formazione di «micro-centri di potere», tuttavia, ha condotto al graduale consolidamento di *leadership* territoriali, drenate dalla personale capacità di mobilitazione del consenso dei dirigenti partitici scelti su scala regionale. Tale consenso, conquistato in via «immediata» e diretta a causa della «esiguità delle

[124] Molto efficace, sul punto, il rilievo di A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE, *Sistemi elettorali*, in AA.VV., *Quarant'anni di scienza politica in Italia*, Bologna, 2013, 124, secondo cui i sistemi elettorali rappresentano: «[…] molto più che un insieme di meccanismi tecnici, in quanto incorporano un proprio distinto principio di rappresentanza in grado di plasmare l'architettura istituzionale e persino la "visione" di fondo delle democrazie, oltre che la loro "qualità" e, in particolari situazioni, la loro sopravvivenza».

[125] A. VUOLO, *La legge elettorale. Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, Napoli, 2017, 20 ss.

[126] N. MACCABIANI, *La legge n. 270 del 2005: tra proposte di referendum abrogativo e dibattito politico-parlamentare*, in *Rivista AIC*, 3/2012, 1 ss. Sul tema, la letteratura è piuttosto ampia. Cfr., *ex aliis*, L. ELIA, *Governo (forme di), ad vocem*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, 634 ss.; ID., *Forme di Stato e forme di governo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, 2006, 2601; F. LANCHESTER, *Sistema elettorale e forma di governo*, Bologna, 1981; G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di Governo*, in *Enciclopedia giuridica*, I, Roma, 1989, 14 ss.; C. FUSARO, *Le regole della transizione*, Bologna, 1995, 20 ss.; M. VOLPI, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1997, 251; M. LUCIANI, *Governo (forme di), ad vocem*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali vol. III, 2010, spec. 572, secondo il quale «[…] il sistema elettorale, contenendo le regole del rapporto (genetico) tra corpo elettorale e organi della rappresentanza, si situa al livello della normazione sugli organi costituzionali e quindi entra a pieno titolo tra gli elementi costitutivi della forma di governo». Sul punto, anche la giurisprudenza della Corte è stata sufficientemente chiara, rilevando che «[…] la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento […]» (Corte cost., sentenza n. 4 del 2010, punto 2.1 Cons. dir.).

[127] 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*, Napoli, 2014, 47.

distanze» che lega il *leader* regionale al "proprio" elettorato, ha reso la *leadership* territoriale estremamente difficile da scalfire[128] conducendo alla progressiva erosione dello schema organizzativo originario che prevedeva le articolazioni regionali e locali quali «appendici» del partito personale nazionale[129].

Il processo di personalizzazione partitica che ha investito il panorama *sub*-statale risulta, quindi, molto più complesso ed articolato rispetto a quello che ha interessato il versante nazionale, in quanto i singoli *leader* riescono ad instaurare una relazione di tipo «plebiscitaria»[130] con il proprio elettorato, che risponde molto spesso a logiche di «scambio di risorse politiche»[131]. La forza dei *leader*, in ispecie di scala regionale e locale (Presidenti e Sindaci), è data dalla permanenza nelle sedi del potere; pertanto, è indispensabile per gli stessi essere *eletti*, cercando – nei limiti del costituzionalmente possibile, talvolta tracimando – di adeguare formule elettorali idonee alla loro cristallizzazione.

E, anche in tema di forma di governo regionale, la Corte ha contribuito a ritagliarsi uno spazio, in quanto è stata coinvolta nel «rimaneggiamento» della formula elettorale, ritagliandosi, a tutti gli effetti, un ruolo decisivo nella struttura e nel

[128] Peraltro, la fase di emergenza sanitaria legata al Covid-19 ha acuito siffatto fenomeno, rafforzando ulteriormente gli attori monocratici a livello regionale, come testimoniato dalla diffusa e variegata quantità di provvedimenti emessi dai «Governatori», frequentemente anticipando (e, talvolta, anche contraddicendo) i contenuti dei provvedimenti governativi, alimentando così la «reiterata conflittualità» tra esecutivo nazionale ed esecutivi regionali. Complice l'utilizzo magistrale ed incessante dei *media*, l'«attivismo decisionale» dei Governatori non è passato inosservato, conducendo a calcificare un contatto diretto con il "proprio" elettorato al punto da essere elevati a «difensori delle loro terre», facendo irruzione «nel cuore dei cittadini» e accrescendo la loro popolarità e il proprio seguito. In argomento, cfr. M. CALISE, *Partiti in panchina, governatori in campo*, in *Il Mattino*, 17 marzo 2020; nonché ID., *I partiti senza leader e i leader senza partiti*, in *Il Mattino*, 12 luglio 2020, laddove l'A. mette in evidenza come «il vuoto decisionale dei partiti e la loro legittimazione declinante» sia stato compensato e riempito da «leadership autorevoli»; F. MUSELLA, *I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti*, in S. STAIANO (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, Napoli, 2020, 701 ss.; I. DIAMANTI, *Le basi incerte del federalismo*, in *La Repubblica*, 19 aprile 2020, rilevando come l'emergenza sanitaria abbia contribuito ad alimentare le tensioni (già note) tra Regioni ed esecutivo nazionale, spingendo i cittadini a «raccogliersi» intorno al "proprio" capo.

[129] *Amplius*, S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma, 2017, 120 ss.; ID., *Dai Sindaci ai Governatori*, in *Federalismi.it*, 19/2012, 5 ss., rilevando come, nel contesto regionale, «in forza della torsione monocratica della forma di governo, assecondata dalle formule elettorali», sia diventato «più intenso» il fenomeno della personalizzazione partitica. In argomento, si v. altresì F. MUSELLA, *Il partito politico tra reti e organizzazione*, cit., 57 ss.; ID., *Governi monocratici*, Bologna, 2009, 38 ss. e C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader*, cit., 213 ss. Che la forma di governo regionale potesse favorire il «processo di affermazione» del partito personale, ne era convinto già G. PITRUZZELLA, *Forma di governo e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, 3-4/2000, 505 ss., successivamente rilevando, in chiave problematica, come l'affermazione dei «governatori» – consolidatasi attraverso un «significativo livello di consenso personale» – non comporti necessariamente l'affermazione della Regione che rappresentano (ID., *L'impatto dei "governatori regionali" nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Le Regioni*, 6/2004, 1242 ss.).

[130] In argomento, cfr. in particolare A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020; e S. LIETO, *Astensionismo populista e rappresentanza democratica*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2024. Sulla «deriva populista che alimenta miti di personalizzazione carismatica», cfr. R. CALVANO, *Le primarie e altri falsi antidoti alla crisi dei partiti in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2017, 66.

[131] F. MUSELLA, *Il partito politico tra reti e organizzazione*, cit., 57.

funzionamento della forma di governo (regionale)[132], assumendo quasi un ruolo di "arbitro" del conflitto politico. Per evitare siffatte derive, potrebbe essere utile intervenire sulla qualità della legislazione e, ancor prima, sulla qualità della rappresentanza politica, considerato che il peso crescente del ruolo del *leader* (il quale rappresenta, oramai, il «principale depositario del richiamo elettorale») ha condotto verso processi di «concentrazione» piuttosto che di «articolazione» del potere[133], producendo l'inevitabile effetto di dover arginare esiti di tipo verticistico attraverso interventi idonei ad assicurare il citato «fisiologico ricambio della rappresentanza politica».

[132] Come noto, anche in relazione al sistema elettorale nazionale la Corte è intervenuta ben due volte, attraverso la sent. n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017. Ritiene «fortemente auspicabile» un «ritorno della giurisdizione costituzionale entro i confini dell'incidentalità», seppur fortemente «irrealistico» a causa della incisiva «pressione del contesto politico», S. STAIANO, *Il giudizio sulla legge elettorale come decisione politica*, cit., 11.

[133] In argomento, cfr. M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, 2016, 19 ss.; F. MUSELLA, *L'articolo 49 e la personalizzazione dei partiti politici*. *Il confronto Mortati-Togliatti a settant'anni dalla Costituente*, in *Nomos*, 3/2015, 73 ss.