

Profili costituzionali dell'azione cautelare di accertamento del diritto di voto (a partire da una recente querelle valdostana)

RUGGERO RUDONI¹¹

(ABSTRACT) ITA

L'articolo indaga, in chiave costituzionalistica, la controversa configurabilità di un'azione cautelare di accertamento del diritto di voto, prendendo spunto da una vicenda giudiziaria sorta in occasione delle recenti elezioni regionali valdostane. La disamina di tale vicenda consente di approfondire due aspetti problematici di natura processuale, vale a dire il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e amministrativo rispetto alle posizioni giuridiche soggettive emergenti nel periodo pre-elettorale e l'atteggiarsi dell'interesse ad agire per il mero accertamento del diritto. Lo studio intende mettere in luce potenzialità, finora inespresse, dell'azione cautelare di accertamento concepita quale strumento atipico di tutela anticipata nell'attuale "sistema" di giustizia elettorale.

(ABSTRACT) ENG

The essay explores, from a constitutional perspective, the controversial admissibility of a precautionary action for the mere ascertainment of the right to vote, drawing on a recent judicial case arising during the regional elections in Valle d'Aosta. This case provides an opportunity to examine two procedural issues: the allocation of jurisdiction between ordinary and administrative courts with respect to subjective legal positions emerging in the pre-electoral phase, and the configuration of standing to sue for the mere ascertainment of rights. The study highlights the untapped potential of precautionary actions for the ascertainment of rights conceived as atypical instruments of anticipatory protection within the current system of electoral justice.

Sommario:

1. Premessa: la giustizia elettorale fra forme processuali ed effettività delle tutele - 2. L'azione cautelare instaurata per l'accertamento della legge applicabile nelle recenti elezioni regionali valdostane e il relativo esito - 3. La tutela giurisdizionale pre-elettorale, fra giudice amministrativo e giudice ordinario: chiarimenti metodologici - 4. L'irriducibilità delle posizioni giuridiche soggettive emergenti nel periodo pre-elettorale al mero interesse alla legittimità procedimentale - 5. *Segue.* Alcune precisazioni sul rapporto fra *ratio decidendi* dell'ordinanza cautelare, di

diniego della giurisdizione, e *obiter dictum* sul merito dell'azione - 6. L'atteggiarsi dell'interesse ad agire nell'azione di accertamento sulla portata del diritto di voto, in generale e nella vicenda in esame - 7. L'azione cautelare di accertamento dinanzi al giudice ordinario nel "sistema" di rimedi giurisdizionali pre-elettorali

1. Premessa: la giustizia elettorale fra forme processuali ed effettività delle tutele

Il sistema di tutele giurisdizionali in materia elettorale costituisce una tematica che gode di un crescente e meritato interesse nella dottrina costituzionalistica, a differenza di quanto era accaduto in un passato meno recente^[2]. L'attenzione si giustifica per le persistenti problematiche poste dall'attuale configurazione del sistema di tutele previste nell'ordinamento nazionale, emergenti sia in relazione all'operatività dei precipui strumenti processuali predisposti per la materia, sia con riguardo alla possibile estensione ad essa degli istituti generali. La complessità della giustizia elettorale, e le patologiche complicazioni che vi si associano^[3], si devono al concorso di rimedi diversi in base al contesto di riferimento; e, anzi, può dirsi che proprio la differenziazione delle tutele si erge a tratto connotante del sistema vigente^[4].

Qualunque discorso in tema di giustizia elettorale^[5] impone, quindi, di muovere da necessarie distinzioni in ordine al tipo di competizione elettorale considerata, se elezioni del Parlamento nazionale ovvero elezioni regionali, amministrative o europee, e parimenti in base alla situazione (in tesi) incisa, se diritto soggettivo o interesse legittimo, con le dovute conseguenze circa l'individuazione dell'autorità giudiziaria dotata di giurisdizione e del rimedio azionabile. Invero, tali distinzioni - anche una volta metodologicamente svolte - non giungono a restituire l'immagine di un corpo sistematico in grado di rispondere in modo compiuto, tantomeno con pretese di completezza, alle insopprimibili istanze di giustizia suscettive di insorgere prima, durante o dopo la celebrazione di procedimenti elettorali^[6].

In effetti, lo sguardo d'insieme, più che mettere in luce le potenzialità dei rimedi allo stato esistenti - siano essi operanti in virtù di precipue previsioni normative ovvero di evolutive interpretazioni giurisprudenziali - mostra zone d'ombra, se non talora vere e proprie lacune, come pure non si è mancato di riscontrare^[7]. In un siffatto contesto, non può apparire sorprendente che le questioni interpretative poste dalla protezione giurisdizionale di singole posizioni possano essere affrontate secondo una pluralità di approcci ermeneutici, anche tra loro antitetici. È, infatti, perfettamente comprensibile che, da un lato, possa esservi chi propugni (e auspichi l'affermarsi di) tesi, di fatto, limitatrici del perimetro di applicabilità delle tutele esistenti, tese a circoscrivere l'area del sindacato giurisprudenziale su questioni ritenute di natura politica, o rientranti nella relativa discrezionalità. Del pari, risultano facilmente intuibili le ragioni per le quali simili posizioni possano essere percepite come eccessivamente formalistiche, e siano pertanto avversate da chi ritenga, invece, che soluzioni ampliative delle tutele giudiziarie esistenti non soltanto siano possibili, ma si impongano in virtù dell'intima connessione fra le posizioni giuridiche soggettive riconducibili ai concetti di elettorato attivo e passivo e la democraticità della Repubblica^[8].

In questa seconda prospettiva, si sono sviluppate letture anche innovative - e per questo assai disputate - di categorie processuali, in diversi contesti, basate sul presupposto che l'effettività della tutela giurisdizionale, quale principio supremo dell'ordinamento costituzionale, potesse, e possa, legittimarle o comunque giustificarle. Simili percorsi ermeneutici si muovono, senza dubbio, in una meritoria e condivisibile traiettoria evolutiva

di conformazione dell'odierna modellistica alle fondamentali garanzie costituzionali, convenzionali ed europee sull'accesso al giudice e sui caratteri dei rimedi giurisdizionali predisposti. E, tuttavia, esse incontrano non di rado difficoltà non agilmente superabili, che discendono, fra l'altro, dalla necessità di precisare e talvolta declinare in termini nuovi istituti processuali aventi natura generale, onde renderli serventi alle specifiche esigenze della materia in esame. Tali istituti, infatti, quand'anche appaiano astrattamente idonei a offrire maggiori tutele, potrebbero alla prova dei fatti non rivelarsi tali o dar luogo - allargando l'orizzonte visuale - a problemi maggiori di quanto se ne vorrebbero, tramite di essi, risolvere^[9].

La compresenza di criticità (da superare) e potenzialità (da intercettare e valorizzare) costituisce, del resto, una cristallina rappresentazione del contrasto fra forme processuali e istanze di giustizia sostanziale, patente in ambito elettorale come in pochi altri settori ordinamentali. Lo stato dell'arte della giustizia elettorale induce, quindi, a osservare con attenzione quelle iniziative giudiziarie che percorrano sentieri ancora non battuti, non solamente perché l'ammissibilità di tali azioni si associa a questioni inedite, ma anche per il possibile contributo di esse alla progressiva costruzione per via pretoria del "sistema" di strumenti processuali in materia^[10].

È proprio da questo angolo prospettico che sembra possibile guardare alla vicenda giudiziaria insorta in prossimità delle recenti elezioni regionali valdostane^[11] quale ulteriore "capitolo" di giustizia elettorale, in cui - come di sovente accade, specie in quest'ambito - aspetti processuali e di merito finiscono per contaminarsi. La pronuncia giurisdizionale che ha concluso tale vicenda giudiziaria^[12] offre, infatti, diversi spunti per svolgere qualche considerazione sull'attuale riparto del potere giurisdizionale fra giudice ordinario e giudice amministrativo rispetto a posizioni soggettive emergenti nel periodo pre-elettorale (si v. *infra*: §§ 3, 4 e 5), così come sull'interesse ad agire nelle azioni di accertamento sulla portata del diritto di voto (si v. *infra*: § 6), e per giungere, infine, a tratteggiare il ruolo potenziale ricoperto dalle azioni cautelari di mero accertamento (si v. *infra*: § 7).

2. L'azione cautelare instaurata per l'accertamento della legge applicabile nelle recenti elezioni regionali valdostane e il relativo esito

La disputa interpretativa alla base della *querelle* in esame era dovuta al singolare intreccio verificatosi fra le tempistiche di approvazione ed entrata in vigore di alcune modifiche della disciplina elettorale regionale^[13] - quanto al numero di preferenze (aumentate da una a tre) e al meccanismo atto, nelle intenzioni, ad assicurare la parità di genere^[14] - e il procedimento per le elezioni regionali^[15]. È, infatti, accaduto che la nuova legge fosse approvata il 27 febbraio 2025, quindi sottoposta a *referendum* confermativo^[16], indetto con decreto del 5 giugno 2025^[17], a seguito della richiesta di provenienza consiliare^[18], e che, tuttavia, l'esito positivo della votazione referendaria^[19] e l'entrata in vigore della stessa legge^[20] - rispettivamente nelle date del 10 e del 20 agosto 2025^[21] - sopravvenissero alla pubblicazione, in data 25 luglio 2025, dell'atto di indizione delle elezioni regionali^[22], fissate per il 28 settembre 2025^[23], precedendo soltanto la presentazione delle liste elettorali, occorsa il 24 e 25 agosto 2025.

Successivamente a quest'ultima data, con azione cautelare *ex art.* 700 c.p.c., alcuni elettori e candidati^[24] ricorrevano dinanzi al tribunale di Aosta per l'accertamento della portata del proprio diritto di voto in vista delle allora prossime elezioni regionali, richiedendo che

l'esercizio di tale diritto, sia dal lato attivo che da quello passivo, fosse regolato dalla legge in vigore al momento della pubblicazione del decreto d'indizione delle elezioni regionali e, di conseguenza, venisse ordinata alla Regione la celebrazione delle elezioni sulla base di tale legge e adottato ogni ulteriore provvedimento eventualmente necessario^[25]. L'interesse ad agire veniva giustificato dalle parti ricorrenti con la situazione di incertezza (ritenuta) oggettiva causata dalle divergenti opinioni manifestate da due note provenienti da diversi organi della Regione: l'una del 22 gennaio 2025 della Segretaria generale del Consiglio regionale, da cui - nella prospettiva dei ricorrenti- era emersa sostanzialmente la necessità di approvare la legge statutaria elettorale entro il 22 febbraio 2025, in modo da assicurarne l'eventuale entrata in vigore - anche in caso di *referendum* confermativo - prima dell'indizione dei comizi; l'altra del 17 aprile 2025, con la quale la Presidenza della Regione aveva affermato che la nuova legge, una volta entrata in vigore, avrebbe comunque trovato immediata applicazione nel procedimento pre-elettorale ed elettorale^[26].

Con ordinanza monocratica, depositata il 15 settembre 2025, il giudice della cautela rigettava il ricorso, ritenendosi non dotato di giurisdizione^[27]. Per giungere a tale conclusione, nella pronuncia si riduceva l'oggetto della domanda formulata dalle parti ricorrenti all'interesse alla *"legittimità della decisione dell'amministrazione resistente di non applicare alle operazioni di voto [...] la legge vigente al momento dell'indizione di tali elezioni"*^[28], e pertanto si considerava il ricorso volto *"alla tutela dell'interesse legittimo a che il procedimento elettorale si svolga conformemente alle norme giuridiche che lo regolano"*^[29]. A tale assorbente motivazione il tribunale aggiungeva, rispetto al solo *"profilo della predisposizione delle candidature"*, che comunque, anche ad ammettere la propria giurisdizione e l'interesse ad agire dei ricorrenti sul punto, sarebbero mancati i requisiti cautelari del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*^[30].

3. La tutela giurisdizionale pre-elettorale, fra giudice amministrativo e giudice ordinario: chiarimenti metodologici

La decisione in commento merita di essere approfondita anzitutto in relazione alla decisiva ragione che ha portato al rigetto del ricorso - pur se non esplicitata nel dispositivo - vale a dire la sostanziale dichiarazione di carenza di giurisdizione del giudice ordinario in relazione alle domande formulate dalle parti ricorrenti. Si tratta di un profilo rispetto al quale il tribunale aostano sembra muovere dal presupposto di una natura tipica e limitata degli strumenti di tutela azionabili dinanzi al giudice ordinario in materia elettorale, come se ogni proiezione soggettiva che non sia riconducibile a cause di ineleggibilità, decadenza e incompatibilità, con riguardo all'elettorato passivo, e che non sia pregiudicata dalla (presunta) illegittimità costituzionale della legge elettorale, quanto all'elettorato attivo^[31], debba essere trattata alla stregua di interesse legittimo rispetto al corretto svolgersi delle operazioni elettorali^[32], trovando protezione tramite la sola tutela impugnatoria dinanzi al giudice amministrativo, delineata dagli artt. 126 e 129 ss. c.p.a.^[33].

Sul piano teorico, e quindi anche prescindendo dalle specificità delle prospettazioni delle parti ricorrenti nel giudizio in esame, la decisione non risulta del tutto coerente con il riparto di giurisdizione esistente in materia elettorale - che pure l'ordinanza ricorda all'*incipit* dell'incedere argomentativo - fondato sulla posizione fatta valere in giudizio, diritto soggettivo o interesse legittimo^[34]. Secondo tale regola di riparto, l'attribuzione all'autorità giudiziaria ordinaria del potere giurisdizionale dovrebbe giustificarsi ogniqualevolta la domanda abbia ad oggetto posizioni che, in uno qualunque dei momenti del

procedimento elettorale - e anche in vista dello stesso - si configurino come diritti soggettivi correlati all'elettorato attivo e passivo. In altri termini, le fattispecie menzionate nell'ordinanza - da un lato, ineleggibilità, decadenza e incompatibilità, e dall'altro l'incostituzionalità della legge elettorale - non esauriscono affatto l'orizzonte operativo entro cui può esplicarsi il potere giurisdizionale del giudice ordinario, ma rappresentano nient'altro che *species* di un *genus* di situazioni contenziose^[35].

Se, quindi, la giurisdizione ordinaria in materia elettorale può definirsi generale con riguardo ai diritti soggettivi, la questione giuridica attinente alla giurisdizione non si ritiene possa essere esaustivamente affrontata limitandosi a raffrontare l'oggetto delle domande alla base dell'azione giudiziaria in esame con la casistica sopra menzionata. Al contrario, tale questione presuppone un'autonoma indagine sui contenuti della posizione soggettiva fatta valere, da compiersi secondo la prospettazione degli attori o ricorrenti (a seconda del tipo di azione), onde sulla base delle deduzioni svolte e della documentazione allegata, e soprattutto in termini sostanziali, cioè senza tener conto della eventuale qualificazione formale data dagli stessi agli istituti coinvolti.

4. L'irriducibilità delle posizioni giuridiche soggettive emergenti nel periodo pre-elettorale al mero interesse alla legittimità procedimentale

Il chiarimento metodologico consente di precisare nei seguenti termini il nucleo centrale delle questioni giuridiche sottese alla decisione sulla giurisdizione: se nel periodo pre-elettorale inteso in senso stretto - ossia, nel torno di tempo dalla indizione delle elezioni e convocazione dei comizi elettorali sino allo svolgimento delle votazioni^[36] - siano configurabili posizioni ulteriori rispetto all'interesse alla mera legittimità del procedimento preparatorio delle elezioni o del procedimento elettorale nel suo complesso, e che diano forma, quindi, a diritti soggettivi. Si tratta di questioni che, nel caso di specie, richiedevano di valutare se la disputata applicazione della legge elettorale sopravvenuta fosse idonea a ledere taluna posizione di diritto soggettivo^[37].

Invero, anche una volta chiarito il reale oggetto delle questioni controverse in punto di giurisdizione, non può negarsi che la loro risoluzione sollevi significative difficoltà ermeneutiche. E, infatti, non soltanto le consuete incertezze che accompagnano l'individuazione della linea di confine fra diritti soggettivi e interessi legittimi sono acuite nella materia di interesse dal fatto che ogni controversia elettorale finisce per correlarsi - più o meno direttamente - a diritti fondamentali^[38]. Ma tali incertezze sono vieppiù accresciute nel periodo pre-elettorale dalle peculiari caratteristiche presentate dalle posizioni giuridiche in esso emergenti, le quali - come attentamente osservato in letteratura - hanno contenuti plurimi e multiformi^[39].

Pertanto, il criterio per discernere, quanto a tale periodo, posizioni di diritto soggettivo da quelle di interesse legittimo deve tener conto del fatto che le differenti tipologie di posizioni finiscono, inevitabilmente, per intrecciarsi. E, quindi, pur se molte posizioni appaiono muovere da un generale interesse alla legittimità delle operazioni preparatorie ed elettorali, in corso o comunque prossime, potrebbe accadere che il relativo contenuto non si esaurisca in tale pretesa, coinvolgendo interessi o pretese ulteriori^[40].

Così, sembra possibile osservare, in termini generali, che nella fase pre-elettorale il diritto di voto, sotto il versante dell'elettorato attivo, si articola in molteplici aspetti materiali, alcuni dei quali assai vicini all'interesse legittimo appena descritto - come quello a

determinarsi rispetto a una ben determinata competizione elettorale, onde alle relative liste e ai relativi candidati, con una ragionevole aspettativa di stabilità - e altri, invece, che più spiccatamente risultano autonomi dal medesimo interesse legittimo. Si fa riferimento a tutte quelle posizioni che si associano direttamente o indirettamente alla libertà del diritto di voto *lato sensu* intesa, le quali attengono, ad esempio, alla formazione del convincimento dell'elettore ovvero al pieno e consapevole ricorso, da parte dello stesso, alle facoltà che gli sono attribuite nell'ambito del procedimento preparatorio^[41]. D'altronde, tali posizioni giuridiche potrebbero essere fatte valere prescindendo da specifiche censure in ordine alla legittimità di un qualche atto del procedimento pre-elettorale o elettorale, cui pure possano aver contribuito o possano in futuro contribuire l'esercizio del diritto di voto (es. la proclamazione degli eletti) e l'esercizio delle menzionate facoltà (ad esempio, l'ammissione di liste).

Rilievi analoghi, e forse ancor più consistenti, possono svolgersi in relazione alle posizioni di elettorato passivo, anch'esse cariche di diversi contenuti che sfuggono al mero interesse alla legittimità delle procedure. Per i candidati, infatti, l'interesse alla partecipazione a una competizione regolare, nel confronto con altri candidati del pari legittimamente partecipanti ad essa, si associa non soltanto all'interesse ulteriore a un pieno esercizio di facoltà correlate al procedimento preparatorio^[42], ma anche alla consapevole assunzione di determinazioni che attengono alle modalità di conduzione della campagna elettorale, e che possono essere pregiudicate da repentini e inattesi mutamenti del contesto elettorale di riferimento, e in particolare da modifiche normative adottate in prossimità o nel corso del procedimento pre-elettorale.

Così, tornando alla vicenda di specie, appare chiaro che la domanda alla base dell'azione giudiziaria instaurata dai ricorrenti, elettori e candidati, rimandasse anche a istanze sostanziali di legittimità del procedimento elettorale nel suo complesso, considerato che essa muoveva - quanto all'interesse ad agire - da un'incertezza sulla legge elettorale applicabile (al riguardo, si tornerà *infra*, al § 6) e mirava - nel *petitum* - a un accertamento dell'applicabilità della legge vigente al momento dell'indizione delle elezioni e della convocazione dei comizi elettorali, a causa del pregiudizio al diritto di voto - nel versante attivo e in quello passivo - che sarebbe disceso dall'applicazione della legge successiva. Tale aspetto non solo è evidente, ma è anzi inevitabile, considerata la strettissima connessione fra le diverse posizioni giuridiche proprie della materia elettorale, in particolare nel periodo che si è definito pre-elettorale.

Cionondimeno, l'esistenza di un generico interesse alla legittimità delle operazioni pre-elettorali ed elettorali non costituisce - per quanto si è osservato - un elemento che, di per sé considerato, sia in grado di negare la sussistenza di ulteriori posizioni qualificabili come di diritto soggettivo. In quest'ottica, si sarebbe potuto attribuire rilievo al fatto che, secondo i ricorrenti, l'applicazione della legge elettorale sopravvenuta sarebbe stata idonea a ledere posizioni giuridiche soggettive non riducibili al mero interesse legittimo, tanto di elettorato attivo (ad esempio, la formazione del convincimento dell'elettore e la sua partecipazione al procedimento preparatorio) quanto di elettorato passivo (sempre esemplificativamente, la presentazione delle liste di candidati e lo svolgimento della campagna elettorale). Ed è, invero, un dato oggettivo che la domanda giudiziaria non presupponesse neppure un accertamento incidentale della illegittimità di un qualche atto procedimentale^[43].

5. *Segue. Alcune precisazioni sul rapporto fra ratio decidendi dell'ordinanza cautelare, di diniego della giurisdizione, e obiter dictum sul merito dell'azione*

Lasciando da un canto le problematiche poste dal criterio seguito per negare la giurisdizione del giudice ordinario, l'ordinanza cautelare aostana solleva alcuni dubbi interpretativi - definibili come di ermeneutica della pronuncia giudiziaria - anche per il problematico rapporto fra la decisione in essa assunta in tema di giurisdizione^[44] e l'ulteriore passo motivazionale nel quale si è affrontato, solo in relazione al "*profilo della predisposizione delle candidature*", il merito della domanda cautelare^[45]. Sul piano processuale, è invero agevole assegnare solamente al primo passaggio la natura di *ratio decidendi*, visto che il giudice della cautela ha ritenuto che "*il ricorso*" - secondo una formula che, in termini inequivoci, si riferisce all'intera estensione della domanda con esso formulata - fosse "*volto alla tutela dell'interesse legittimo a che il procedimento elettorale si svolga conformemente alle norme giuridiche che lo regolano, il che esclude la giurisdizione di questo giudice [ordinario]*"^[46]. E parimenti appare agevole riconoscere che il secondo passaggio sia stato, invece, reso solo *ad abundantiam*, peraltro in termini ipotetici, come dimostrato dal fatto che il tribunale afferma di pronunciarsi al riguardo "*ad ammettere la giurisdizione ordinaria sotto tale profilo e la sussistenza di un interesse ad agire ex art. 100 c.p.c.*" (come si è anticipato, sul profilo dell'interesse ad agire si tornerà *infra*, al § 6), quindi senza mostrare un reale convincimento al riguardo^[47].

Invero, le ragioni di interesse di questo secondo passo, pur non decisivo, discendono non tanto dalla sua formale qualificazione come *ratio decidendi* ovvero *obiter dictum*, quanto dagli argomenti giuridici che lo fondano - su cui, cioè, si baserebbe la presunta insussistenza dei requisiti cautelari del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora* - i quali presentano criticità analoghe a quelle che si sono in precedenza segnalate rispetto alla decisione compiuta sulla carenza di giurisdizione^[48]. Il giudice aostano, infatti, così come ha ritenuto, nel declinare la giurisdizione, di poter ridurre le posizioni giuridiche fatte valere con l'azione giudiziaria al mero interesse alla legittimità del procedimento, ha qui trattato alla stessa stregua di interesse legittimo il pregiudizio lamentato dalle parti ricorrenti sotto il profilo della predisposizione delle candidature, e ciò pur dopo avere formalmente ammesso, in termini ipotetici, la giurisdizione ordinaria e averne quindi riconosciuto, sempre in ipotesi, la natura di diritto soggettivo.

Siffatto trattamento è reso evidente dal fatto che, sotto il profilo del *fumus boni iuris*, la questione giuridica relativa all'applicabilità della legge elettorale sopravvenuta è stata risolta sulla base di un'assolutistica invocazione del principio del *tempus regit actum*, che - portato alle sue estreme conseguenze - sembrerebbe legittimare sempre e comunque l'immediata operatività, per gli atti ancora da compiersi, di modifiche normative intervenute nel corso della sequenza procedimentale pre-elettorale ed elettorale^[49]. In altre parole, tale questione è stata affrontata in termini di mera procedura, senza verificare quale potesse essere l'impatto della modifica normativa in questione sulle proiezioni soggettive di elettorato attivo e passivo che - come si è detto (si v. *supra*, § 4) - non si riducono all'interesse alla formale legittimità degli atti assunti. Anzi, la qualificazione di tali ulteriori proiezioni come *diritti* - perdipiù, *fondamentali*, connaturati alla *democraticità* della Repubblica e *inviolabili* - sembrava, e sembra, offrire un angolo prospettico privilegiato per valutare se e, nel caso, in quali termini lo svolgersi del principio del *tempus regit actum* debba incontrare limiti in virtù del rilievo e contenuto di quegli stessi diritti, e in tal modo per superare quelle logiche formalistiche - per così dire, "asetticamente" procedurali -

che il giudice aostano ha ritenuto di trarre dalla giurisprudenza amministrativa^[50].

Con il che - è bene precisare - non si vuole affatto sostenere che l'azione giudiziaria avviata dinanzi al tribunale meritasse senz'altro accoglimento nel merito; al contrario, non sarebbero mancati argomenti dotati di consistenza in grado di fondare il rigetto del ricorso. Al riguardo, infatti, si sarebbe potuto rilevare - senza poter qui istruire approfonditamente ogni aspetto di interesse - che l'intervento normativo sopravvenuto era sostanzialmente privo di quei caratteri di imprevedibilità che inducono a guardare con sospetto a modifiche del sistema elettorale "dell'ultima ora"^[51].

Se si rivolge l'attenzione alle tempistiche dell'*iter* che ha portato all'entrata in vigore della nuova legge, si potrebbe valorizzare il fatto che essa era stata approvata diversi mesi prima della competizione elettorale con un'espressa clausola di "urgenza" che ne avrebbe determinato l'entrata in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nel B.U.R.^[52], che era stata quindi pubblicata a fini notiziali nel B.U.R. in vista della possibile richiesta di un *referendum* confermativo, e che era stata poi sottoposta a *referendum* confermativo, indetto sempre prima della convocazione dei comizi per le elezioni regionali. E, se è pur vero che la votazione referendaria fosse sopravvenuta - come inevitabilmente l'entrata in vigore - all'indizione delle elezioni regionali, si sarebbe potuto comunque osservare che il *referendum* si era svolto dopo che una nota presidenziale, da oltre tre mesi, aveva manifestato la posizione della Regione in ordine alla legge applicabile in caso di esito confermativo del *referendum*^[53].

Inoltre, seguendo tale linea argomentativa, si sarebbe anche potuto negare rilievo - rispetto al merito del ricorso - alla precedente nota della Segreteria generale del Consiglio, invocata dai ricorrenti per dare sostanza alla soluzione interpretativa opposta a quella affermata dalla Presidenza regionale. Tale nota, infatti, per quanto dimostrasse la consistenza del nodo interpretativo da sciogliere con l'invocato accertamento giudiziale, sarebbe risultata influente nella valutazione sulla fondatezza della domanda, dovendosi tenere distinta l'incertezza obiettiva legittimante l'interesse ad agire dalla effettiva lesività dell'applicazione della legge sopravvenuta. E, del resto, la tesi dell'assenza di una concreta lesività avrebbe potuto trarre forza anche dalla limitata entità delle modifiche, che - come si è illustrato (si v. § 2) - riguardavano soltanto il numero massimo di preferenze esprimibili da parte dell'elettore e il meccanismo per assicurare la diversità di genere^[54].

6. L'atteggiarsi dell'interesse ad agire nell'azione di accertamento sulla portata del diritto di voto, in generale e nella vicenda in esame

L'*obiter dictum* poc'anzi ricordato desta interesse anche in relazione a quanto vi si è statuito (pur sinteticamente) sull'interesse ad agire delle parti ricorrenti: come si è detto, il tribunale è giunto a esaminare alcuni profili di merito solamente dopo avere ipotizzato che tale condizione dell'azione fosse sussistente, e non già ritenendola dimostrata. Sebbene il tenore testuale dell'ordinanza non restituisca un compiuto svolgimento argomentativo, sembra potersene evincere che le perplessità sull'interesse ad agire nutrite dal giudice cautelare traevano origine dal fatto che, nel caso di specie, l'incertezza oggettiva sulla portata del diritto di voto non era dovuta a dubbi di legittimità costituzionale sulla legge elettorale^[55].

Tali perplessità paiono riproporre sotto la veste delle condizioni processuali quella concezione - già riscontrata nella motivazione sul difetto di giurisdizione - tipica e limitata

dei rimedi azionabili in materia elettorale dinanzi al giudice ordinario, secondo cui quest'ultimo potrebbe conoscere soltanto di lesioni del diritto di voto - oltre che in tema di ineleggibilità, decadenza e incompatibilità - determinate dalla illegittimità costituzionale della disciplina elettorale. Senonché, un simile modo di argomentare - se ben lo si è compreso - non soltanto presta il fianco ai rilievi critici che si sono precedentemente mossi rispetto alla ricostruzione del riparto giurisdizionale in materia^[56], ma non convince pienamente neppure perché sottende, di fatto, che nelle azioni civili che hanno portato alle celebri pronunce della Corte costituzionale l'interesse ad agire per l'accertamento del diritto di voto fosse unicamente giustificato dalle censure di incostituzionalità.

Invero, in tali occasioni il Giudice delle leggi ha giustificato l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale in quanto, tra l'altro, poteva dirsi sussistente un'autonomia fra il giudizio principale spettante al giudice *a quo* e quello incidentale di costituzionalità - stante la differenza tra oggetto del primo (accertamento della portata del diritto di voto) e oggetto del secondo (conformità a Costituzione della legge elettorale) - e poteva, quindi, individuarsi un altrettanto autonomo interesse ad agire nel giudizio principale, come motivato dall'ordinanza di rimessione^[57]. Senza poter ritornare in questa sede sulla tenuta di tali motivazioni e sulla loro idoneità a sostenere l'apertura (assai problematica) del sindacato di costituzionalità su leggi elettorali, ai fini della presente trattazione merita comunque di essere sottolineato come la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sia stata affermata giacché l'azione di accertamento presentava un *petitum* non coincidente con la sollevazione di detta questione e fosse di per sé assistita dai relativi presupposti processuali^[58].

La giurisprudenza costituzionale, quindi, conferma in termini generali l'ammissibilità di azioni di mero accertamento sulla portata (o, se si vuole, sulla "pienezza") del diritto di voto, che per l'interesse ad agire non esigono una già avvenuta lesione dello stesso, ma solo la sussistenza di un'incertezza che possa dirsi obiettiva. E tale incertezza, se nelle ipotesi giunte all'esame del Giudice costituzionale era dovuta all'illegittimità costituzionale (prima prospettata, e poi accertata) della legge elettorale, potrebbe tuttavia essere determinata da altri fattori, come dimostrato paradigmaticamente dal caso di specie, ove l'incertezza derivava dalla successione di leggi elettorali realizzatasi in un momento determinato del procedimento pre-elettorale, tra l'indizione delle elezioni e la presentazione delle liste.

In altre parole, l'azione di mero accertamento sulla portata del diritto di voto con contestuale richiesta di sollevazione di una questione di legittimità costituzionale non è che un esempio della più generale categoria di azioni di mero accertamento: ossia, una particolare fattispecie processuale, che pone problemi assai peculiari sul piano dei rapporti con il giudizio di costituzionalità^[59]. Tanto che - si rileva incidentalmente, senza potercisi diffondere al riguardo - la Corte costituzionale, nel motivare l'ammissibilità delle questioni sulla legge elettorale del Parlamento nazionale, ha ritenuto opportuno aggiungere - assai problematicamente - che tale decisione avrebbe consentito di evitare "zone franche" dell'ordinamento interno, sottratte al sindacato di costituzionalità^[60].

È, però, evidente che simili problematiche sono estranee a quelle diverse ipotesi di azioni di mero accertamento sulla portata del diritto di voto, che non siano pregiudicate da una questione di legittimità costituzionale, o che, perlomeno, non lo siano nella prospettiva degli attori o dei ricorrenti. In queste diverse ipotesi, non sorge alcuna esigenza - pretesa o reale che sia - di leggere in termini inediti le categorie del processo costituzionale^[61], né si

manifesta alcuna problematica concernente la possibile sovrapposizione fra tali categorie e quelle processualciviltistiche^[62]; e, pertanto, l'ammissibilità dell'azione civile di accertamento dipenderà unicamente dal positivo riscontro, in concreto, della sussistenza delle ordinarie condizioni processuali. Il che appare un approdo utile per chiarire il metodo sulla cui base istruire l'esame delle questioni in rito, anche se non risolutivo, vista l'entità delle dispute interpretative emerse nel dibattito sui requisiti delle azioni di mero accertamento^[63].

Si può, dunque, rilevare che la concreta formulazione della domanda di mero accertamento nella vicenda giudiziaria in esame, priva - come si è detto - di un'esplicita sollevazione di questioni di legittimità costituzionale, rappresenta un elemento inidoneo a mostrare presunte fragilità nell'interesse ad agire. Semmai, tale formulazione non fa altro che amplificare la natura strettamente processualciviltistica della valutazione in ordine a tale condizione, la quale esige semplicemente che la natura dell'incertezza sia obiettiva e che l'accertamento del diritto risponda a una reale utilità pratica per coloro i quali agiscono in giudizio^[64]. Sotto il primo profilo, è chiaro che gli attori o ricorrenti sono chiamati a dedurre e provare che l'incertezza non nasca solo da propri, soggettivi dubbi interpretativi, salvo poi risultare difficile stabilire in termini prevedibili il *quantum* di prova richiesto. Quanto al secondo profilo, invece, può osservarsi che la materia elettorale sembra offrire terreno fertile per il riconoscimento di un interesse a una domanda di mero accertamento, stanti non solo l'importanza - è superfluo ribadirlo - rivestita dal diritto di voto, ma anche gli specifici contenuti che esso in concreto presenta (si v. *supra*: § 4)^[65].

7. L'azione cautelare di accertamento dinanzi al giudice ordinario nel "sistema" di rimedi giurisdizionali pre-elettorali

La specifica tipologia di azione avviata dai ricorrenti ex art. 700 c.p.c. solleva problematiche ulteriori sempre sul piano processuale, che si riconnettono alla verifica della sussistenza delle condizioni richieste per l'avvio del giudizio cautelare. Se in relazione al *fumus boni iuris* può farsi rinvio a quanto rilevato circa l'accertamento del diritto di voto (si v. *supra*, §§ 5-6), gli altri profili in rito paiono esigere, invece, qualche ulteriore chiarimento in ragione delle forme attraverso cui essi si manifestano nel periodo pre-elettorale.

Il requisito del *periculum in mora* deve, infatti, essere individuato in relazione al contenuto sostanziale delle posizioni giuridiche di diritto soggettivo fatte valere in giudizio, la cui portata sia, cioè, oggetto di accertamento. Per concretizzare queste notazioni un poco astratte, potrebbe osservarsi che nel caso oggetto della giudizio in esame il pregiudizio irreparabile, a ben vedere, non si esauriva nella illegittimità degli atti, dei procedimenti pre-elettorale ed elettorale, in ipotesi adottati facendo applicazione della legge sopravvenuta, ma si estendeva a tutti quegli interessi e pretese dei ricorrenti elettori - in relazione alla formazione del loro convincimento e alla loro partecipazione al procedimento preparatorio - e dei ricorrenti candidati - quanto alla presentazione della lista, e a monte alla scelta stessa di candidarsi, nonché alla conduzione della campagna elettorale - che sfuggono a logiche strettamente procedurali^[66].

L'altro requisito processuale meritevole di attenzione è quello della strumentalità, che - com'è noto - è stata solo attenuata dalle riforme intervenute sul rito cautelare. Se è di palmare evidenza che le particolarità dell'azione cautelare di accertamento non giustificano il superamento di tale requisito, cionondimeno può rilevarsi che l'azione di merito cui sarebbe, appunto, strumentale quella cautelare è fisiologicamente individuabile (e di

sovente così è) nell'azione di cognizione di accertamento con eventuale richiesta di risarcimento dei danni da violazione del diritto soggettivo; sicché la strumentalità non pare certo configurare un ostacolo all'avvio dell'azione cautelare^[67]. Ne è una dimostrazione proprio l'azione giudiziaria avviata dinanzi al tribunale aostano, la cui domanda di accertamento, nascendo dall'incertezza causata dal sopravvenire della nuova disciplina elettorale dopo l'indizione delle elezioni, non poteva che essere tempestivamente avviata in sede cautelare - nella prospettiva dei ricorrenti - al fine di assicurare l'esito del corrispondente processo di cognizione, di accertamento del diritto e di risarcimento del danno^[68].

Tutt'altro discorso attiene, poi, alla reale idoneità di tale azione cautelare a giungere a un esito stabile - onde successivamente all'eventuale reclamo - in tempo utile rispetto a ciascuna delle fasi del procedimento pre-elettorale e di quello elettorale cui si riconnettevano le posizioni giuridiche oggetto di accertamento^[69]. Tale criticità - certo non astratta - attesta nitidamente quali difficoltà possano insorgere nell'adeguamento di istituti processuali generali alle esigenze della materia elettorale, come si era anticipato in sede introduttiva^[70].

Ad ogni modo, nonostante siffatte debolezze, non trascurabili^[71], l'azione *ex art.* 700 c.p.c. appare comunque in grado di rivestire, nel "sistema" di rimedi giurisdizionali in materia elettorale, un ruolo di centrale importanza dalle potenzialità ancora inesplorate - rimaste inespresse nella vicenda esaminata - per la capacità di fungere da anello di chiusura in ragione della sua connaturata atipicità^[72]. Il riconoscimento di tale ruolo potrebbe positivamente condurre, *de jure condito*, a un superamento di un "vuoto" di tutela presentato dalla giustizia pre-elettorale anche rispetto alle elezioni regionali, amministrative e del Parlamento europeo, dovuto al fatto che il rimedio "anticipato" sarebbe, altrimenti, limitato all'azione *ex art.* 129 c.p.a., e alle relative strettoie, e che la generale tutela impugnatoria amministrativa - pur qui predisposta, a differenza di quanto previsto per il Parlamento nazionale - sarebbe successiva alle elezioni, e quindi non soddisfattiva^[73].

La tratteggiata rivalutazione dell'azione cautelare di accertamento del diritto di voto si baserebbe su un'interpretazione sistematica delle previsioni costituzionali relative al contenuto di tale posizione soggettiva (artt. 1, 2, 48 e 51 Cost.) e alle esigenze di effettività dei rimedi giurisdizionali (artt. 24, 111 e 113 Cost.) - anche alla luce delle pertinenti garanzie sovranazionali (art. 3 Prot. n. 1 annesso alla CEDU e art. 6 CEDU; artt. 39, 40 e 47 CDFUE)^[74] - che orienta chiaramente verso soluzioni ampliative degli strumenti azionabili da parte di elettori e candidati^[75]. In tal senso, infatti, l'azione dinanzi al giudice ordinario costituirebbe una efficace forma di tutela *ex ante*^[76], capace di evitare - in consonanza con la prospettiva tracciata dalla stessa Corte costituzionale - che il rimedio giurisdizionale divenga esperibile quando ormai il diritto fondamentale sia stato pregiudicato^[77].

1. Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Torino. [↑](#)
2. Si cfr., fra gli altri, Catelani E. - Donati F. - Grisolia M.C. (a cura di, 2013), *La giustizia elettorale. Atti del Seminario svoltosi a Firenze, 16 novembre 2012*, Napoli, Editoriale Scientifica; e, più di recente, le relazioni del Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", tenutosi a Pisa il 6-7 giugno 2025, rinvenibili online al seguente link: <https://www.gruppodipisa.it/eventi/convegni/741-6-7-giugno-2025-pisa-la-justizia-elettorale-accesso-tutele-ed-efficienza> (ultimo accesso: 22 dicembre 2025). [↑](#)
3. Catelani E. - Donati F. - Grisolia M.C. (2013), *Presentazione*, in Catelani E. - Donati F. - Grisolia M.C. (a cura di), *La giustizia elettorale*, cit., p. XIII. [↑](#)

4. Sulle incertezze della stratificazione delle diverse discipline in materia, si v. Cheli E. (2013), *La giustizia elettorale*, in Catelani E. - Donati F. - Grisolia M.C. (a cura di), *La giustizia elettorale*, cit., pp. XIX-XX. [↑](#)
5. Sui relativi problemi definitivi, in una prospettiva comparatistica, si v. Milani G. (2023), *Sistemi comparati di giustizia elettorale in Europa*, Milano, Wolters Kluwer-Cedam, spec. pp. 1-50. [↑](#)
6. Sulla espressione di 'giustizia elettorale' e sulle carenze dell'ordinamento italiano sul punto, si v. Luther J. (2013), *Giustizia elettorale sarà fatta?*, in Catelani E. - Donati F. - Grisolia M.C. (a cura di), *La giustizia elettorale*, cit., pp. 399 ss. [↑](#)
7. Si v. ancora Cheli E., *La giustizia elettorale*, cit., p. XIX. [↑](#)
8. Si v. *infra*, § 7. [↑](#)
9. Anche sotto questo profilo, si v. *infra*, § 7. [↑](#)
10. Per un esempio dell'attività di supplenza del legislatore cui è talora costretta l'autorità giudiziaria, si v. Perniciaro G. (2013), *L'atto di indizione delle elezioni: tra incertezze e dimenticanze normative, il giudice amministrativo "integra" il codice del processo amministrativo*, in Catelani E. - Donati F. - Grisolia M.C. (a cura di), *La giustizia elettorale*, cit., pp. 179 ss. [↑](#)
11. Su di essa, si v. anche Maestri G. (2025), *Riflettori sulla Valle d'Aosta: norme elettorali mutate a iter avviato (o quasi) e tutela dei diritti di elettorato (e degli interessi di chi presenta le liste)*, in *Dirittifondamenti.it*, 3, pp. 85 ss. [↑](#)
12. Si v. Trib. Aosta, ord. 15 settembre 2025, resa nel procedimento *sub* R.G. n. 638/2025. [↑](#)
13. La disciplina elettorale generale per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta è contenuta nella legge regionale 12 gennaio 1993, n. 2, recante "*Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta*". In generale, sul tema, si v. Trucco L. (2020), *Le elezioni e la partecipazione politica*, in Louvin R. - Costanzo P. - Trucco L. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta-Vallée d'Aoste*, Giappichelli, Torino, pp. 93 ss. [↑](#)
14. La legge regionale statutaria, rubricata "*Reintroduzione delle tre preferenze e della rappresentanza di genere. Modificazioni alla l.r. n. 3/1993*", ha sostituito l'art. 1, comma 2, della l.r. n. 3/1993, che prevedeva la possibilità per l'elettore di esprimere una sola preferenza, e ha reintrodotto, al novellato art. 34, comma 3, l.r. n. 3/1993, la possibilità per l'elettore di esprimere un numero massimo di tre preferenze, di cui almeno una riguardante candidati di genere diverso. [↑](#)
15. Sul punto, si v. anche Alessi N.P. (2025), *Novità dalla Regione Valle d'Aosta (2/2025)*, in *Osservatorio sulle fonti*, [↑](#)
16. Ai sensi dell'art. 15 dello Statuto speciale e della l.r. 7 marzo 2002, n. 4, la legge regionale statutaria è stata sottoposta a pubblicazione notiziale e, successivamente, a referendum confermativo. In generale, su tale istituto si v. Bailo F. (2020), *Gli istituti di partecipazione diretta*, in Louvin R. - Costanzo P. - Trucco L. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta-Vallée d'Aoste*, cit., spec. pp. 133-135. [↑](#)
17. Pubblicato nel B.U.R. n. 28 del 6 giugno 2025 [↑](#)
18. La richiesta era stata depositata, in data 30 maggio 2025, da sette consiglieri regionali, rappresentativi della frazione di un quinto dei componenti il Consiglio, come previsto dall'art. 15, quarto comma, dello Statuto speciale. [↑](#)
19. Al referendum, per la cui validità non è richiesto un *quorum* di partecipazione, partecipava il 16,04% degli aventi diritto al voto, di cui il 52,14% si esprimeva in senso favorevole alla legge- [↑](#)
20. Preso atto del risultato della votazione referendaria, il Presidente della Regione promulgava la legge regionale con il n. 27 del 14 agosto 2025, che veniva poi pubblicata nel B.U.R. n. 46 del 19 agosto 2025 ed entrava in vigore, come espressamente disposto dal relativo art. 8, il 20 agosto 2025 [↑](#)
21. Con comunicato stampa del 19 agosto 2025, la Presidenza della Regione rendeva nota l'avvenuta pubblicazione nel B.U.R. della l.r. n. 27/2025, precisando che essa, entrando in vigore il giorno successivo, avrebbe trovato applicazione per le prossime elezioni del Consiglio regionale. [↑](#)
22. Il decreto n. 342 del 23 luglio 2025 è stato pubblicato nel B.U.R. n. 40 del 25 luglio 2025. [↑](#)
23. Ai sensi del combinato disposto dell'art. 4, comma 2, l.r. 12 gennaio 1993, n. 3 (così come modificata dalla l.r. statutaria n. 22/2007) e dell'art. 18, comma secondo, dello Statuto speciale, le elezioni del Consiglio avrebbero dovuto svolgersi nel periodo compreso tra la quarta domenica precedente e la seconda domenica successiva al compimento del quinquennio di legislatura, e quindi tra il 24 agosto e il 28 settembre 2025, considerato che la XVI consiliatura era iniziata con le elezioni del 20-21 settembre 2020 e sarebbe giunta a scadenza il 20 settembre 2025. Inoltre, l'indizione avveniva nel rispetto altresì dell'art. 4, comma 4, l.r. n. 3/1993, ai sensi del quale "*I comizi elettorali sono convocati dal Presidente della Regione con decreto da pubblicarsi nel Bollettino ufficiale della*

- Regione non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data stabilita per la votazione". [↑](#)
24. Tutti i ricorrenti erano componenti del collegio elettorale ovvero cittadini con diritto di voto e iscritti nelle liste elettorali per le elezioni del Consiglio regionale della Valle d'Aosta; quattro ricorrenti erano anche candidati alle stesse elezioni regionali. [↑](#)
 25. Nelle conclusioni dell'atto chiedeva al Tribunale di Aosta di "accert[are], per le ragioni di cui in narrativa, che l'esercizio dell'elettorato attivo e passivo alle elezioni del Consiglio regionale della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste previste in data 28 settembre 2025 [fosse] regolato dalla legge in vigore al momento della pubblicazione del decreto d'indizione delle elezioni regionali e, conseguentemente, ordin[are] alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste che le elezioni d[ovessero] svolgersi sulla base della legge elettorale vigente al momento della pubblicazione del suddetto decreto, ossia la l.r. 12 gennaio 1993, n. 3, così come modificata dalla l.r. 7/2019, con ogni provvedimento conseguente, senza perciò modificare il procedimento elettorale già avviato al momento della pubblicazione del decreto d'indizione delle elezioni regionali e, comunque, dispo[rre] ogni provvedimento d'urgenza, che appaia, secondo le circostanze, più idoneo ad eliminare il pregiudizio subito e subendo per tutti i motivi meglio dedotti nel corpo dell'atto". [↑](#)
 26. Vi si aggiungeva che "Il decreto di indizione dei comizi elettorali, emanato dal Presidente della Regione, ha, peraltro, valore meramente attuativo, con la sola funzione di fissare la data delle elezioni e quella della prima riunione del Consiglio regionale ai sensi dell'articolo 4 della l.r. 3/1993, senza poter incidere sull'applicazione di norme che, nel frattempo, siano state modificate o abrogate, né di determinarne l'ultrattività, anche dopo la loro modificazione o abrogazione". [↑](#)
 27. Nonostante la novità delle questioni trattate, le parti ricorrenti venivano condannata al pagamento delle spese di lite in favore della Regione: si v. Trib. Aosta, ord. cit., p. 7. [↑](#)
 28. Ivi, p. 4. [↑](#)
 29. Ibidem. [↑](#)
 30. Ivi, pp. 5-6. [↑](#)
 31. Si v. Trib. Aosta, ord. cit., p. 4: "nella fattispecie non può ritenersi sussistente la giurisdizione del giudice ordinario in quanto, sotto il profilo della lesione del diritto di elettorato passivo, non è in contestazione l'inserimento dei ricorrenti nelle liste elettorali - peraltro da presentarsi entro il 25/08/2025 ai sensi dell'art. 7 della legge regionale n. 3/1993 e, quindi, dopo l'entrata in vigore delle modifiche alla medesima legge introdotte dalla legge regionale n. 27/2025 - o la loro possibilità di candidarsi e, sotto il profilo della lesione del diritto di elettorato attivo, non è in contestazione la legittimità costituzionale delle regole di voto introdotte con la legge elettorale n. 27/2025, come peraltro ribadito da parte ricorrente in sede d'udienza". [↑](#)
 32. Ibidem: "l'oggetto del contendere va propriamente individuato nella legittimità della decisione dell'amministrazione resistente di non applicare alle operazioni di voto del 28/09/2025 la legge vigente al momento dell'indizione di tali elezioni". [↑](#)
 33. Ivi, p. 5: "in particolare le contestazioni in ordine all'applicazione delle tre preferenze e della rappresentanza di genere potranno essere fatte valere dinanzi al giudice amministrativo attraverso i rimedi appositamente previsti dal legislatore e, quindi, successivamente alla conclusione del procedimento elettorale, sempreché la suddetta applicazione abbia inciso concretamente sull'esito delle elezioni (cfr. T.A.R. Sicilia Catania, Sez. IV, Sent., 07/02/2014, n. 437), oppure anche prima delle elezioni, laddove ne sussistano i presupposti, azionando la tutela anticipata di cui all'art. 129 D.Lgs. n. 104/2010 avverso gli atti del procedimento che, ancorché precedenti la proclamazione degli eletti, siano immediatamente lesivi". [↑](#)
 34. Ivi, p. 4: "nelle controversie in materia di elezioni amministrative la giurisdizione è ripartita tra il giudice amministrativo e quello ordinario in relazione al criterio di riparto del doppio binario, in rapporto, cioè, alla consistenza della situazione giuridica di diritto soggettivo o di interesse legittimo della quale si chiede la tutela, atteso che la giurisdizione amministrativa in materia di contenzioso elettorale non è esclusiva (cfr. ex multis Cass., sez. un., 20/10/2016, n. 21262)". [↑](#)
 35. Che le controversie in tema di ineleggibilità, decadenza e incompatibilità non siano altro che esempi di una più ampia categoria risulta da quanto sancito in Cass. civ., Sez. Un., ord. 20 ottobre 2016, n. 21262, ove si legge che la "giurisdizione amministrativa sul contenzioso elettorale, di cui agli artt. 126, 129 e 130 c.p.a." riguarda "le sole «operazioni elettorali», ossia la regolarità delle forme procedurali di svolgimento delle elezioni, alle quali fanno capo, nei singoli, posizioni che hanno la consistenza dell'interesse legittimo, non del diritto soggettivo. E benché tali operazioni non si esauriscano nelle attività di votazione, ma si estendano al procedimento elettorale preparatorio per le elezioni regionali e comprendano tutti gli atti del complesso procedimento, dall'emanazione dei

comizi elettorali sino alla proclamazione degli eletti, resta tuttavia attribuita all'autorità giudiziaria ordinaria la cognizione delle controversie nelle quali si fanno valere posizioni di diritto soggettivo, quali quelle che si riconnettono al diritto di elettorato attivo o che concernono ineleggibilità, decadenze e incompatibilità". [↑](#)

36. Per tale nozione, si v. Cecchetti M. (2013), *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in Catelani E. - Donati F. - Grisolia M.C. (a cura di), *La giustizia elettorale*, cit., p. 6. [↑](#)
37. Si precisa che la verifica richiesta in ordine all'esame del profilo preliminare della giurisdizione si arresta al "grado" della potenzialità lesiva, mentre non esige - com'è evidente - di spingersi a indagare la sussistenza o meno della lesione del diritto che sarebbe determinata dall'applicazione della legge successiva, ciò che concernerebbe, semmai, il merito. [↑](#)
38. Sulla tematica, si v. *ex multis* Borghesi D. (1979), *Il contenzioso in materia di eleggibilità*, Milano, Giuffrè, pp. 85 ss.; Mignone C. (1979), *Giustizia elettorale amministrativa*, Milano, Giuffrè, *passim*; Id. (1982), *Il riparto della giurisdizione in materia elettorale*, in *Foro amm.*, I, pp. 609 ss.; Lehner E. (2012), *Le garanzie dei diritti elettorali*, Roma, Aracne, pp. 261 ss.; Giannini M.S. (1963), *La giustizia amministrativa*, Roma, Jandi Sapi Editori, pp. 120-121; Cannada Bartoli E. (1968), *L'istituzione dei Tribunali amministrativi e la tutela del cittadino in un recente disegno di legge*, in *Foro amm.*, III, pp. 857 ss. [↑](#)
39. Si v. Cecchetti M., *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 12. [↑](#)
40. In tal senso, Cecchetti M., *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 50, nt. 102, ricorda le riflessioni di Chiti M.P. (2003), *Le procedure giurisdizionali speciali*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Milano, Giuffrè, p. 4780, secondo il quale "è molto controverso che nel contenzioso elettorale possano aversi chiare distinzioni tra diritti soggettivi ed interessi legittimi, afferendo l'intera problematica a situazioni di diritto soggettivo a rilevanza costituzionale". [↑](#)
41. Secondo Cecchetti M., *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., pp. 12-13, tra gli interessi riconducibili all'elettorato attivo nella fase "preparatoria" del procedimento elettorale vi sarebbero quello "a non pronunciarsi inutilmente o invano e, dunque, a pronunciarsi in relazione ad una «offerta elettorale» che, oltre a garantire adeguati margini di scelta, abbia i connotati della legittimità e della «potenziale» stabilità", nonché quello "a fare pieno e libero uso di tutte le plurime facoltà di partecipazione riconosciutegli nel procedimento preparatorio (sottoscrizione di liste, presentazione di candidati e di simboli, etc.)". [↑](#)
42. Al riguardo, sempre Cecchetti M., *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 13, individua gli interessi riconducibili all'elettorato passivo nell'ambito alla fase "preparatoria", fra l'altro quello "a candidarsi nel rispetto dei «requisiti stabiliti dalla legge», a partecipare a una competizione regolare, misurandosi con candidati parimenti legittimati ab origine ad occupare spazi di campagna elettorale", quello "ad accedere alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza e secondo apposite misure che assicurino le pari opportunità tra donne e uomini", così come quello "a fare pieno e libero uso, sempre in condizioni di eguaglianza con gli altri candidati, delle numerose e diverse facoltà - connesse e conseguenti alla candidatura - riconosciute nel procedimento preparatorio". [↑](#)
43. Su tali note, si v. quanto osservato *supra*: § 2. [↑](#)
44. Si v. Trib. Aosta, ord. cit., pp. 4-5. [↑](#)
45. *Ivi*, pp. 5-6. [↑](#)
46. *Ivi*, pp. 4-5. [↑](#)
47. *Ivi*, p. 5. [↑](#)
48. Si v. quanto osservato *supra*: §§ 3-4. [↑](#)
49. *Ivi*, pp. 5-6. [↑](#)
50. Si v. Trib. Aosta, ord. cit., pp. 5-6. [↑](#)
51. Come potrebbe accadere, ad esempio, in presenza di un decreto-legge che a ridosso delle elezioni stravolga la disciplina elettorale. [↑](#)
52. Art. 8 l.r. n. 27/2025. [↑](#)
53. Per il dettaglio si rinvia alla ricostruzione effettuata *supra*: si v. § 2 e relative note. [↑](#)
54. Si v. *supra*, § 2. [↑](#)
55. Si v. Trib. Aosta, ord. cit., p. 6, ove si rileva, quanto all'interesse ad agire, "che, anche nei casi in cui è stata riconosciuta l'ammissibilità di un'azione di accertamento, lo stato di incertezza oggettiva circa la portata del diritto di voto consisteva in uno stato di incertezza in ordine alla conformità alla

Costituzione della legge elettorale, cfr. Cassazione civile, sez. I, 17/05/2013, n. 12060; Corte Costituzionale, 13/01/2014, n. 1, ipotesi non sussistente nella fattispecie, dove la tutela cautelare è chiesta per evitare un pregiudizio derivante dall'«errata interpretazione della Presidenza della Giunta di applicare lo ius superveniens piuttosto che l'unica legge elettorale applicabile ratione temporis». [↑](#)

56. Si v. quanto osservato *supra*: §§ 3-4. [↑](#)
57. Si v. Corte cost., sent. 13 gennaio 2014, n. 1, n. 2 *Cons. dir.*; sent. 9 febbraio 2017, n. 35, n. 3 *Cons. dir.* [↑](#)
58. In altre occasioni, infatti, l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale è stata negata - esclusivamente ovvero unitamente ad altre ragioni - per l'assenza di un'adeguata motivazione sull'interesse ad agire: si v. Corte cost., sent. 15 giugno 2015, n. 110, n. 3.2 *Cons. dir.*; ord. 7 luglio 2016, n. 165. [↑](#)
59. Si v. lo studio monografico di D'Amico G. (2018), *Azione di accertamento e accesso al giudizio di legittimità costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, *passim*, che ritiene opportuno valutare l'ammissibilità di azioni di accertamento, in funzione del promovimento di una questione di legittimità costituzionale, secondo un "approccio rigorosamente ancorato ai principi di diritto processuale", su tutti l'interesse ad agire dell'attore o del ricorrente in mero accertamento. Sul tema, in generale, si cfr. anche Nardocci C. (2020), *Il "diritto" al giudice costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, spec. pp. 368-373; Padula C. (2022), *Azioni di accertamento, questioni incidentali di legittimità costituzionale e zona franca*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, pp. 134 ss. [↑](#)
60. Si v., di nuovo, i riferimenti di cui alla precedente nt. n. 57. [↑](#)
61. In generale, sulla necessaria autonomia del giudizio principale da quello incidentale di costituzionalità e sulla nozione di *factio litis*, si v. Zagrebelsky G. - Marcenò V. (2018), *Giustizia costituzionale*, vol. II, *Oggetti procedimenti, decisioni*, Bologna, il Mulino, spec. pp. 111-121. Zag-Marcenò -ulteriore dottrina trovata [↑](#)
62. Sull'impropria sovrapposizione fra incidentalità del giudizio di costituzionalità e interesse ad agire, alla base della sollevazione delle questioni di legittimità costituzionale poi decise da Corte cost., sent. n. 1/2014, cit., si v. *ex multis* Grosso E. (2013), *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un'indebita richiesta di 'supplenza' alla Corte costituzionale, di fronte all'ennesima disfatta della politica*, in *Riv. AIC*, 4, spec. pp. 2-3. [↑](#)
63. Si v. es. D'Amico G., *Azione di accertamento e accesso al giudizio di legittimità costituzionale*, cit., pp. 13-42. [↑](#)
64. Per una vicenda giudiziaria in cui si era negata l'ammissibilità dell'azione di mero accertamento del diritto di voto per carenza dell'interesse ad agire, si v. Boggero G. - Caterina E. (2020), *Il Tribunale di Torino dichiara inammissibile il ricorso per l'accertamento del diritto a votare il referendum costituzionale separatamente dalle elezioni amministrative*, in *questa Rivista*, 3, pp. 75 ss. [↑](#)
65. Nello stesso senso, D'Amico G., *Azione di accertamento e accesso al giudizio di legittimità costituzionale*, cit., pp. 43-68, secondo cui l'azione di accertamento del diritto di voto costituirebbe un caso paradigmatico dell'accertamento nel processo civile. [↑](#)
66. Si v. quanto osservato *supra*: § 4. [↑](#)
67. In effetti, potrebbe anche ritenersi sostanzialmente superflua la formale indicazione, nel relativo atto introduttivo, dell'azione di cognizione, perlomeno quando quest'ultima sia materialmente ricostruibile dalle deduzioni che sorreggono la sussistenza delle esigenze cautelari. [↑](#)
68. In ogni caso, nella vicenda in esame i ricorrenti avevano espressamente indicato la corrispondente azione di merito. [↑](#)
69. Il procedimento cautelare non ha, infatti, tempistiche certe, e comunque potrebbe non consentire di pervenire una duplice decisione, monocratica e poi collegiale in sede di reclamo, entro la data delle elezioni. [↑](#)
70. Peraltro, non si tratta neppure del solo aspetto problematico connesso all'azione *de qua*, se solo si considera che l'accoglimento della domanda cautelare potrebbe determinare effetti significativi, financo decisivi, sullo svolgimento dei procedimenti pre-elettorale ed elettorale, e ciò in assenza di una cognizione piena. [↑](#)
71. Si v. Mancini M. (2022), *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, Milano-Padova, Wolters Kluwer-Cedam; Cecchetti M., *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., pp. 5 ss. [↑](#)
72. Difatti, come dimostra la vicenda in esame, se si volesse negare l'ammissibilità dell'azione cautelare

atipica ex art. 700 c.p.c., si dovrebbe allora riscontrare l'inesistenza nell'ordinamento italiano di una tutela giurisdizionale anticipata al di fuori di quella prevista dall'art. 129 c.p.a. per gli atti del procedimento pre-elettorale che possano dirsi immediatamente lesivi. [↑](#)

73. Non può, pertanto, condividersi il passaggio dell'ordinanza cautelare del Tribunale di Aosta, ove si sosteneva che non si potesse radicare *“la giurisdizione di questo giudice [ordinario] in virtù dell'assunto di parte ricorrente in ordine all'esistenza di un «vuoto di tutela» a cui fa riferimento la predetta pronuncia, posto che nella fattispecie eventuali questioni di legittimità costituzionale possono nella fattispecie essere fatte valere nel giudizio dinanzi al giudice amministrativo”*. [↑](#)
74. Al riguardo, si v. ex multis Battaglia G. (2025), *La tutela internazionale e sovranazionale dei diritti elettorali*, in *La Rivista “Gruppo di Pisa”*, 3, pp. 48 ss.; e con specifico riguardo alla c.d. *soft law*, anche Piccirilli G. (2013), *L'aggiramento del “Codice di buona condotta elettorale” nel sistema di tutele del procedimento elettorale italiano*, in Catelani E. - Donati F. - Grisolia M.C. (a cura di), *La giustizia elettorale*, cit., pp. 151 ss. [↑](#)
75. In tal senso, paiono potersi leggere anche le riflessioni di Luther J., *Giustizia elettorale sarà fatta?*, cit., spec. p. 413, ove osserva che la “giustizia elettorale designata dalla Costituzione non si esaurisce nella verifica postelettorale dei poteri, ma riguarda ancor prima i diritti e doveri inerenti ai «rapporti politici» ai quali l'art. 24 Cost. garantisce l'accesso alla giustizia in tempo utile”. [↑](#)
76. Sulle necessarie caratteristiche di pienezza, tempestività ed efficacia della tutela giurisdizionale, nonché sull'inidoneità di ogni forma di tutela “posticipata”, si v. Corte cost., sent. 7 luglio 2010, n. 236, sulla quale si cfr. Cecchetti M., *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., pp. 22-29. [↑](#)
77. In tale ottica, di recente, si cfr. anche Corte cost., sent. 26 marzo 2021, n. 48, n. 4.5 *Cons. dir.*, ove si riconosce la portata generale dell'affermazione, contenuta nel precedente del 2010 appena menzionato, secondo cui *“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”*. [↑](#)