dirittifondamentali.it

Dirittifondamentali.it - Fascicolo 3/2025

Data di pubblicazione – 18 ottobre 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)

di

Gabriele Maestri*

Sommario: 1. Premessa d'inquadramento – 2. Il contesto politico-giuridico – 3. Ragionando sulle tesi dei ricorrenti – 4. La decisione sul caso e riflessioni tra teoria e prassi – 5. Considerazioni e riletture finali.

1. Premessa d'inquadramento

La "messa alla prova" delle norme elettorali con azioni d'accertamento sul diritto di elettorato attivo e passivo ha conosciuto un nuovo episodio, dopo la recente modifica della legge elettorale della Valle d'Aosta, che ha reintrodotto la possibilità di indicare fino a tre preferenze, con congegni contro lo squilibrio di genere; le norme erano entrate in vigore dopo il *referendum* confermativo regionale del 10 agosto, quando i comizi erano già stati indetti per domenica 28 settembre[1].

Un gruppo di cittadini elettori valdostani (inclusi alcuni candidati) aveva chiesto al Tribunale di Aosta di dichiarare che alla procedura elettorale in corso dovessero applicarsi le norme vigenti al tempo in cui le elezioni erano state indette: le

* Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate e in Scienze politiche; cultore di Diritto dei partiti italiano e comparato presso l'Università degli Studi Roma Tre.

[1] Nella stessa data sono state fissate le elezioni comunali, in base alla l.r. n. 4/2025, intervenuta pure sui limiti ai mandati dei sindaci e sulla composizione delle giunte: v. N.P. ALESSI, *Novità della Regione Valle d'Aosta (2/2025)*, in *Osservatoriodellefonti.it*.

dirittifondamentali.it

modifiche sulle preferenze, concretizzatesi a *iter* elettorale avviato, avrebbero inciso sui diritti degli elettori e dei candidati, inseriti in liste presentate poco dopo l'entrata in vigore delle norme. La decisione che ha respinto tale ricorso[2] genera riflessioni sulla latitudine dei diritti di elettorato, alla luce delle norme e delle prassi: uno sguardo attento agli effetti concreti delle regole sulle elezioni consente una più completa visione dell'*iter* elettorale e delle posizioni coinvolte.

2. Il contesto politico-giuridico

Il caso in esame prende le mosse dall'avvento della l.r. 14 agosto 2025, n. 27 («Reintroduzione delle tre preferenze e della rappresentanza di genere. Modificazioni alla legge regionale 12 gennaio 1993, n. 3»)[3], approvata il 27 febbraio dal Consiglio regionale ma sottoposta a *referendum* (*ex* art. 15, comma 4 St. spec.) su richiesta di un quinto dei consiglieri[4], formulata il 30 maggio: il 10 agosto, con un'affluenza molto bassa, sono prevalsi di poco i «Sì»[5], così la legge è stata pubblicata[6] ed è entrata in vigore il 20 agosto. Il 23 luglio era però stato emesso il decreto d'indizione dei comizi[7] e le liste si dovevano presentare alla cancelleria del Tribunale di Aosta il 24 e il 25 agosto.

L'idea del partito proponente (Union Valdôtaine) di mutare a fondo la legge elettorale regionale[8] si è scontrata con l'indisponibilità di altri partiti a condividere

[2] Trib. Aosta., sez. civ. proc. spec., (ord.) 15 settembre 2025 (r.g. n. 638/2025), g.u. De Luca.

[3] V. N.P. ALESSI, *Il sonno della Regione genera mostri: il fine legislatura valdostano e l'ennesimo grattacapo giuridico*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2025, n. 2, pp. 301-322; G. TARLI BARBIERI, *La reintroduzione delle preferenze multiple nella legge elettorale valdostana: una riforma criticabile*, ivi, pp. 495-522.

[4] Sei consiglieri della Lega Vallée d'Aoste (Luca Distort, Raffaella Foudraz, Erik Lavy, Andrea Manfrin, Simone Perron, Paolo Sammaritani) e Diego Lucianaz (eletto con la Lega, poi co-fondatore di Rassemblement Valdôtain, lasciato a marzo 2025 per il gruppo misto).

[5] Hanno votato 16853 elettori su 105054 (16,04%); il «Sì» ha ottenuto il 52,14% dei voti.

[6] In *Bollettino Ufficiale V.d.A.*, n. 46, 19 agosto 2025, pp. 3934-3939.

[7] Decreto del Presidente della Regione 23 luglio 2025, n. 342, in *Bollettino Ufficiale V.d.A.*, n. 40, 25 luglio 2025, pp. 3190-3192.

[8] La proposta dell'Uv n. 115/XVI – a prima firma del capogruppo Aurelio Marguerettaz – mirava a interventi incisivi sull'equilibrio di genere (alzando la quota minima del genere meno rappresentato e consentendo fino a tre preferenze, ma dovendo rappresentare i due generi già indicando due nomi); per rendere più stabili le giunte, prevedeva un premio di maggioranza variabile alla lista o al gruppo di liste con la maggior cifra elettorale (20 seggi con quota sopra il

tale proposta[9]. La l.r. n. 7/2019 – dopo un lungo dibattito[10] – aveva introdotto la preferenza unica per migliorare la qualità del voto e sottrarlo a indebiti controlli (anche grazie allo scrutinio semi-centralizzato)[11], ma poi il giudizio su tale riforma era mutato[12]. L'approvazione a maggioranza della *reformette* (19 «Sì», 2 «No», 5 astenuti su 35 membri), con non ampia condivisione delle modifiche alle "regole del gioco", non era parsa un buon segno[13]; erano però già sorti dubbi sul fatto che la legge potesse entrare in vigore prima che le elezioni fossero indette[14], ma per la

40%, 22 seggi con quota sopra il 45%, includendovi i voti delle liste al di sotto del quoziente naturale), conciliando le esigenze di rappresentatività e di stabilità.

[9] V. l'intervento nella discussione generale di Erik Lavévaz (presidente della I Commissione) nella seduta antimeridiana del 27 febbraio 2025 (oggetto n. 4451/XVI: https://www.consiglio.vda.it/app/oggettidelconsiglio/dettaglio?pk_documento=48370&versione=R).

[10] In esso rientrò pure uno dei *referendum* regionali propositivi tenutisi il 18 novembre 2007, volto a introdurre la preferenza unica; a dispetto dell'esito schiacciante a favore del «Sì» (91,6%), l'affluenza non raggiunse il 45% del corpo elettorale richiesto dalle norme vigenti.

[11] V. la relazione di Alberto Bertin (capogruppo di Rete civica e primo firmatario della proposta n. 3/XV) nella seduta antimeridiana del 19 febbraio 2019 (oggetto n. 408/XV: https://www.consiglio.vda.it/app/oggettidelconsiglio/dettaglio?pk_documento=41248&versione=R).

[12] V. l'intervento di Lavévaz nella discussione generale (v. la nota n. 10), quello di Bertin, presidente del Consiglio, il pomeriggio del 27 febbraio 2025 (oggetto n. 4452/XVI: https://www.consiglio.vda.it/app/oggettidelconsiglio/dettaglio?pk_documento=48372&versione=R) e le parole del presidente Uv Joël Farcoz (*Regionali: Farcoz, 'preferenza unica ha svuotato la politica'*, in *Ansa.it*, 18 luglio 2025).

[13] È stata respinta la proposta del Progetto civico progressista (n. 58/XVI), volta a introdurre l'elezione diretta del Presidente della Regione, il premio di maggioranza di 21 seggi (con almeno 11 seggi riservati alle minoranze), condizioni più favorevoli per presentare liste ed essere rappresentati in Consiglio (soglia al 4%), la doppia preferenza di genere, un maggiore equilibrio di genere nelle liste e nella Giunta e l'eleggibilità dai 18 anni. Sono state invece ritirate le proposte di Lega Vallée d'Aoste e Forza Italia (n. 118/XVI, con il gruppo consiliare legato alla lista più votata che avrebbe indicato il capolista o – se non fosse stato eletto – un altro consigliere come candidato alla Presidenza, la soglia al 4%, ridotta al 3% per le liste inserite in gruppi, le cifre elettorali di gruppi di liste sopra il 9% includenti pure le liste sotto soglia, un premio di 19 seggi per le liste/gruppi arrivati al 35% o di 21 seggi raggiungendo il 40%, requisiti più miti per presentare le liste e cinque preferenze disponibili) e di Rassemblement Valdôtain (n. 161/XVI, con l'elettorato passivo ai diciottenni, la possibilità di esprimere fino a quattro preferenze con l'obbligo – in quel caso – di rappresentare entrambi i generi, una soglia al 4,5% e il computo dei voti delle liste sotto soglia nella cifra elettorale dei gruppi di liste sopra il 9%).

[14] La nota n. prot. 600/2025 (22 gennaio) della Segretaria generale del Consiglio regionale rilevava che, essendo le modifiche della legge elettorale sottoposte all'*iter ex* art. 15, commi 4 e 5 St. spec. (comprensivo dell'eventuale *referendum*), l'entrata in vigore prima che fossero indetti i nuovi comizi sarebbe stata assicurata approvando le disposizioni almeno 180-230 giorni prima della scadenza della legislatura, il 20 settembre 2025. In quella fase, però, il testo n. 115 prevedeva ancora modifiche più ampie rispetto a quelle approvate.

maggioranza le norme si sarebbero applicate al nuovo voto[15]. La fissazione al 10 agosto del *referendum* confermativo (con decreto presidenziale del 5 giugno[16]), che ha sovrapposto l'*iter* referendario a quello elettorale[17], è stata valutata all'opposto sul piano dell'opportunità o della legittimità[18], con confronti duri nell'aula consiliare[19] e al di fuori, pure sull'applicabilità delle norme alle elezioni in arrivo[20].

3. Ragionando sulle tesi dei ricorrenti

[15] Per il presidente Renzo Testolin, che il 17 aprile ha risposto al Comitato per la riforma elettorale, la legge, «una volta entrata in vigore, [avrebbe trovato] applicazione in quanto normativa sopravvenuta di rango primario», per il «principio generale secondo cui le fasi procedimentali costituite da atti o da operazioni dotati di propria autonomia (nel caso di specie la votazione) devono essere regolate dalla legge vigente al momento della loro adozione o del loro svolgimento»; lo stesso ha confermato il comunicato della Presidenza del 19 agosto, giorno in cui la legge regionale n. 27/2025 è stata pubblicata sul *Bollettino*.

[16] In *Bollettino Ufficiale V.d.A.*, n. 28, 6 giugno 2025, pp. 1318-1320.

[17] L'art. 18, comma 2 St. spec. fissa la finestra elettorale tra la «quarta domenica precedente» e «la seconda domenica successiva al compimento» dei cinque anni di legislatura (finendo il quinquennio il 20 settembre, si sarebbe votato tra il 24 agosto e il 28 settembre); *ex* comma 3 il decreto d'indizione delle elezioni è pubblicato «non oltre il quarantacinquesimo giorno antecedente la data stabilita» per il voto (quindi tra il 10 luglio e il 14 agosto). La l.r. 22 aprile 2002, n. 4, all'art. 13, prevede che il *referendum* confermativo sia indetto «entro trenta giorni dalla data di trasmissione del verbale dell'Ufficio di Presidenza» (comma 1), in una domenica «tra il sessantesimo e il novantesimo giorno successivo alla pubblicazione del decreto di indizione» (comma 2). La richiesta di *referendum* è stata trasmessa il 30 maggio e il decreto per indire la consultazione doveva essere emesso entro il 29 giugno; pure con un'indizione immediata (con pubblicazione celerissima del decreto) non si sarebbe fissata la data prima del 3 agosto, con una sovrapposizione probabile anche di pochi giorni delle procedure, pure optando per il voto per le regionali nell'ultima data disponibile (cioè il 28 settembre, pubblicando il decreto entro il 14 agosto). In alternativa, si sarebbe potuto votare prima per le regionali – con la preferenza unica – e tenere il *referendum* nelle ultime date possibili (14 o 21 settembre) o, sovrapponendo del tutto le procedure, votare insieme per il *referendum* e per le regionali (da tenere, di nuovo, con la preferenza unica).

[18] Per qualcuno il sovrapporsi dei due procedimenti era simile alle «oggettive situazioni di carattere eccezionale [...] idonee a determinare un'effettiva menomazione dell'esercizio del diritto di voto referendario» (Corte cost., ord. n. 131/1997, citata nell'ord. n. 169/2011).

[19] Nella seduta del Consiglio del 18 giugno 2025 (oggetto n. 4808/XVI) è stata respinta la mozione n. 356/XVI – di Chiara Minelli (Pcp), Pierluigi Marquis (Forza Italia) e Paolo Sammaritani (Lega) – che chiedeva di audire il Presidente della Regione in I Commissione sulla data del voto, sulla data del decreto d'indizione e sui contenuti di questo.

[20] Esponenti di Fratelli d'Italia e della Lega Vallée d'Aoste avevano pensato d'impugnare al TAR il decreto di convocazione dei comizi. Dopo l'esito del *referendum*, però, i partiti sembrano aver optato per impugnare *ex post* il verbale di proclamazione degli eletti.

Dopo il *referendum*[21] nove elettori della Valle d'Aosta, alcuni pure candidati[22], il 29 agosto[23] hanno presentato un ricorso *ex* artt. 669-*bis* e 700 c.p.c. al Tribunale civile di Aosta – il solo della Regione, competente a giudicare sulle controversie sui diritti legati al corpo elettorale valdostano – chiedendo che il voto del 28 settembre fosse «regolato dalla legge in vigore al momento della pubblicazione del decreto d'indizione delle elezioni regionali» e che si ordinasse alla Regione di far votare in base a tali norme («la l.r. 12 gennaio 1993, n. 3, così come modificata dalla l.r. 7/2019»), non mutando «il procedimento elettorale già avviato» col citato decreto, e di disporre i provvedimenti urgenti idonei «ad eliminare il pregiudizio subito e subendo». Ciò avrebbe dovuto essere preceduto dall'accertamento dell'integrità dei diritti elettorali dei ricorrenti, nel solco delle vicende alla base delle sentenze della Corte costituzionale nn. 1/2014[24], 35/2017[25] e 48/2021[26] (sulle elezioni politiche),

[21] Non si sarebbe più potuto revocare il decreto d'indizione ed emetterne un altro per posticipare la data: si era già scelto l'ultimo giorno utile nella finestra prevista.

[22] Erano Massimiliano Kratter, Elio Riccarand, Chiara Minelli, Manuela Nasso, Piero Lucat, Milena Gualtieri; Luigi Giunta, Katya Foletto e Marco Debernardi; Kratter, Nasso, Foletto e Minelli erano candidati nella lista di Alleanza Verdi e Sinistra.

[23] Poco prima il costituzionalista Giovanni Boggero, in un parere per Rassemblement Valdôtain, aveva sostenuto che l'eventuale *referendum* confermativo si sarebbe dovuto tenere dopo le elezioni svolte con la preferenza unica, altrimenti il Consiglio avrebbe dovuto ampliare la finestra con una legge-provvedimento urgente e motivata. V. L. VENTRICE, *Referendum vinto, ma la legge è già valida? I dubbi di un costituzionalista*, in *AostaSera.it*, 16 agosto 2025, https://aostasera.it/notizie/politica/referendum-vinto-ma-la-legge-e-gia-valida-i-dubbi-di-un-costituzionalista/.

[24] V. almeno F. LANCHESTER, *Dal* Porcellum *all'*Italicum*: nuovi collegamenti e nuovi orari, ma su vecchi binari*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 2013, n. 3; P. CARNEVALE, *La Corte vince, ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno ad alcuni profili della "storica" sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, ivi; M. BENVENUTI, *Zone franche che si chiudono e zone d'ombra che si aprono nella sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale. Prime considerazioni interlocutorie a margine dell'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale*, ivi; R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in *Federalismi.it*, 2014, n. 2; B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, ivi; S. LIETO, P. PASQUINO, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: la sentenza n. 1 del 2014*, in *Forum Quad. cost.*, 26 marzo 2014; A. ANZON DEMMIG, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2014, n. 2; A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Esi, Napoli, 2014; M. D'AMICO, S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, FrancoAngeli, Milano, 2014.

[25] V. almeno M. LUCIANI, Bis in idem: *la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 1; A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in *Forum Quad. cost.*, 13 febbraio 2017; F. FERRARI, *Sotto la punta dell'iceberg:* fictio litis *e ammissibilità della q.l.c. nella sent.*

nonché n. 110/2015 (sulle elezioni europee)[27]: si sarebbe dovuta valutare la pienezza del diritto a un voto personale, uguale, libero e segreto, nonché del diritto a candidarsi, a fronte di norme recentissime e di condotte dell'amministrazione che – per i ricorrenti – avrebbero minato la certezza dell'esercizio del voto; non ci sarebbero stati atti immediatamente lesivi di diritti e la lite non avrebbe dovuto essere regolata dal codice del processo amministrativo (artt. 126, 129 e 130), ma dalle norme del processo civile, essendo in dubbio la pienezza dei diritti di elettorato attivo e passivo, tutelati dagli artt. 1, 3, 48 e 51 Cost.

I ricorrenti guardavano alla sentenza della Corte costituzionale n. 48/2021, in cui si precisava – sull'*iter* preparatorio al voto politico – che il diritto di elettorato attivo

---

n. 35/2017, ivi, 14 febbraio 2017; S. CECCANTI, *I sistemi elettorali per le elezioni politiche dopo la 35/2017: una sentenza figlia del referendum, ma per il resto deludente per i proporzionalisti*, in *Federalismi.it*, 2017, n. 4; A. MANGIA, *L'azione di accertamento come surrogato funzionale del ricorso diretto*, *Forum Quad. cost.*, 17 giugno 2018; L. TRUCCO, *"Sentenza Italicum": la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere*, in *Consulta Online*, 2017, n. 1, pp. 150-174; A. RAUTI, *La Corte costituzionale ed il legislatore. Il caso emblematico del controllo sulle leggi elettorali*, ivi, pp. 215-252; G. MAESTRI, *Orizzonti di tecnica elettorale: problemi superati, irrisolti ed emersi alla luce della sentenza n. 35 del 2017*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 2017, n. 2; A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Ledizioni, Milano, 2018.

[26] V. almeno 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*, 2021, n. 2, pp. 658-672; M. ARMANNO, *La garanzia dell'elettorato passivo: Corte costituzionale e Parlamento (ancora) alla ricerca di strumenti adeguati di tutela giurisdizionale*, in *Dirittifondamentali.it*, 2021, n. 3, pp. 103-134; M. MANCINI, *Tre manifesti a Palazzo della Consulta, Roma: la Corte traccia la via, del legislatore e dei giudici l'onere di percorrerla (a margine della sentenza n. 48 del 2021)*, in *Rivista AIC*, 2021, n. 3, pp. 409-430; A. SAITTA, *Alla ricerca del giudice delle controversie pre-elettorali: la Corte completa il rammendo per coprire l'inerzia del legislatore*, in *Giur. cost.*, 2021, n. 2, pp. 631-640; A. PISANESCHI, *Gli effetti della sentenza n. 48 del 2021 della Corte costituzionale sulla tutela giurisdizionale elettorale: brevi considerazioni*, ivi, pp. 640-652; G. DELLEDONNE, *Procedimento elettorale preparatorio, elezioni politiche e tutela giurisdizionale: chiarimenti, discontinuità e problemi aperti*, ivi, pp. 652-661; G. MAESTRI, *Candidature e raccolta firme: più spazi per tutelare i diritti, ma ora nulla cambia*, in *AIC - Osservatorio costituzionale*, 2021, n. 6, pp. 429-454.

[27] V. almeno S. LIETO, P. PASQUINO, *Porte che si aprono e che si chiudono. La sentenza n. 110 del 2015*, in *Forum Quad. cost.*, 24 giugno 2015; R. ROMBOLI, *Nota* a Corte cost., n. 110/2015, *in Foro.it*, 2015, n. 9, I, col. 2618 ss.; F. SORRENTINO, *La Corte e i suoi precedenti:* overruling *o continuità?*, in *Giur. cost.*, 2015, n. 3, p. 886 ss. V. pure l'ord. n. 165/2016 (con le questioni dei Tribunali di Cagliari e Trieste dichiarate manifestamente inammissibili) e la sent. n. 239/2018 (che ha rigettato questioni poste dal Consiglio di Stato): v. G. TARLI BARBIERI, *Il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia: problemi e prospettive dopo la sent. 239/2018 della Corte costituzionale*, in *Consulta Online*, 2019, n. 1, pp. 20-33; L. DI STEFANO, *La soglia di sbarramento della legge elettorale italiana per il Parlamento europeo all'esame della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2019, n. 3, pp. 529-554.

e quello passivo, senza distinzione, «esigono tutela effettiva di fronte a un giudice»: tutela da chiedere al giudice ordinario, «in principio il giudice naturale» dei diritti, o a quello amministrativo per materie per cui sia indicata – *ex* art. 103, comma 1 Cost. – la sua giurisdizione (ma per i ricorrenti non era questo il caso[28]). Ciò avrebbe rispettato il "doppio binario" sulle elezioni: il giudice civile giudica sulle azioni relative ai diritti, quello amministrativo si esprime *ex* art. 126 c.p.a. sui ricorsi che – contestando la regolarità delle operazioni elettorali – fanno valere interessi legittimi o diritti ritenuti immediatamente lesi. La giurisdizione ordinaria poi persisterebbe sulle liti in tema di diritti di elettorato attivo e passivo e sul loro accertamento, pur introdotte impugnando la proclamazione degli eletti[29].

Mancando un atto amministrativo dell'*iter* elettorale (già avviato) che apparisse immediatamente lesivo[30], per i ricorrenti restava intatta la facoltà di chiedere al giudice ordinario di accertare l'impatto della l.r. n. 27/2025, *medio tempore* entrata in vigore, sui diritti di elettorato attivo e passivo dei ricorrenti, se fosse stata applicata alla procedura elettorale già indetta. Il giudice avrebbe dovuto *in primis* dissipare l'incertezza sulle norme applicabili in tema di preferenze: l'idea dell'amministrazione di applicare subito la legge n. 27 avrebbe cozzato col legittimo affidamento di elettori e candidati sull'applicazione delle norme vigenti quando i comizi erano stati indetti. Tale dubbio avrebbe impedito a elettori e candidati di definire strategie e di fruire in pieno dei loro diritti, potendo pure preparare più gravi lesioni dei diritti di elettorato: se quelle norme entrate in vigore

[28] Indicando come precedenti – oltre a Cass., sez. I civ., (ord.) 21 marzo - 17 maggio 2013, n. 12060, alla base di Corte cost., n. 1/2014 – Cass., sez. un. civ., (ord.) 11-20 ottobre 2016, n. 21262, emessa per regolamento preventivo di giurisdizione dopo un ricorso al Tribunale di Perugia nel 2015, volto ad accertare il diritto d'elettorato attivo alle regionali (v. S. GANCI, *Accertamento del diritto di voto e riparto di giurisdizione*, in *Dir. amm.*, 28 dicembre 2016; S. CALVETTI, *Diritto di voto* vs *operazioni di voto: a chi spetta la giurisdizione?*, in *Dir. Giust.*, 21 ottobre 2016) e Cass., sez. un. civ., (ord.) 15 dicembre 2015 - 17 febbraio 2016, n. 3058, emessa per regolamento di giurisdizione dopo un ricorso *ex post* al TAR Calabria su un'elezione comunale (cfr. Cass., sez. un. civ., (ord.) 21 marzo - 26 maggio 2017, n. 13403).

[29] Cons. Stato, sez. II, 22 maggio 2024, n. 4577 e 25 maggio 2022, n. 4201.

[30] Il decreto di convocazione dei comizi del 23 luglio citava la sola l.r. n. 4/2025 che disponeva lo svolgimento contestuale delle elezioni regionali e comunali; non includeva (né avrebbe potuto) riferimenti alle modifiche alla legge elettorale approvate dal Consiglio ma in attesa del *referendum*, né prefigurava la loro applicabilità alle elezioni indette e non si sarebbe potuto ritenere quel decreto immediatamente lesivo del diritto di elettorato.

dopo l'avvio di un *iter* elettorale – a decreto d'indizione emanato – fossero state applicate alle fasi seguenti della procedura (per il principio *tempus regit actum*), mutandone condizioni e contesto, ciò avrebbe permesso altre modifiche *in itinere* delle norme elettorali, ledendo i diritti degli elettori o dei candidati.

Su tali basi, ritenendo applicabili solo le norme vigenti al tempo dell'indizione dei comizi, chi avesse espresso due o tre preferenze in base alla l.r. n. 27/2025 avrebbe subito l'annullamento della seconda e della terza: asimmetrie informative dei cittadini elettori nella loro partecipazione all'*iter* elettorale avrebbero compromesso l'espressione del voto, sul piano della libertà e del «suffragio diretto» *ex* art. 16 St. spec. Più delicata era la situazione dei candidati, specie nelle liste non esonerate dalla raccolta di molte sottoscrizioni (da 900 a 1400) *ex* art. 6, comma 3 della l.r. n. 3/1993[31]: le candidature erano state scelte (per forza prima della raccolta firme[32]), vigente la preferenza unica, prima del *referendum*: al tempo del deposito delle liste (24-25 agosto) era invece entrata in vigore – il 20 agosto – la l.r. n. 27/2025 e non era più possibile modificare le liste in base alle nuove norme (*rectius*: alle valutazioni sugli effetti dello *ius superveniens* sulle dinamiche delle elezioni)[33], ma solo elaborare in fretta strategie elettorali. Le liste esentate avrebbero invece potuto mutare i candidati a loro vantaggio fino all'ultimo momento utile (con conseguente disparità di condizioni nell'accesso alle elezioni), pur dovendo adattare le strategie alle regole cambiate *in itinere* e alle alterate condizioni del cimento elettorale.

[31] Sono esenti le liste presentate da partiti/gruppi con almeno un eletto nella legislatura in corso e costituiti in gruppo consiliare al momento della pubblicazione del manifesto di convocazione dei comizi, da partiti costituiti dall'inizio della legislatura in gruppo consiliare (tranne il misto) anche se hanno cambiato nome e simbolo, nonché le liste distinte da «un contrassegno composito» che contenga quello di un partito o gruppo esonerato.

[32] Questa poteva realisticamente iniziare il giorno (25 luglio) della divulgazione del decreto d'indizione e della data del voto. L'art. 7, comma 4 della l.r. n. 3/1993 destina alla raccolta firme i «tre mesi precedenti la scadenza naturale del Consiglio» (dal 20 giugno, scadendo l'assemblea il 20 settembre): il 20 agosto oltre due terzi del tempo utile erano già spirati.

[33] La raccolta di consensi con la preferenza unica è diversa rispetto a quella con tre preferenze: chi vota sceglie se indicare un solo nome, due o tre, dovendo rappresentare i due generi (in Valle d'Aosta) solo esprimendo tre preferenze; chi si candida può avere vantaggi invitando ad abbinare il suo nome a una/due persone della lista o essere in difficoltà rispetto a chi meglio padroneggia tali dinamiche. Si hanno così più o meno *chance* di essere candidati ed eletti a seconda della configurazione del voto di preferenza.

Per il «Codice di buona condotta in materia elettorale» adottato nel 2002 dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto ("Commissione di Venezia") del Consiglio d'Europa, «Gli elementi fondamentali del diritto elettorale, e in particolare del sistema elettorale propriamente detto, la composizione delle commissioni elettorali e la suddivisione delle circoscrizioni non devono poter essere modificati nell'anno che precede l'elezione»[34]; la Corte EDU ha sentenziato contro i mutamenti delle norme elettorali avvenuti poche settimane o pochi mesi prima dello scrutinio[35], ma in Italia ciò è accaduto spesso. Il Consiglio ha approvato la futura l.r. n. 27/2025 il 27 febbraio 2025: alla fine della legislatura (20 settembre) mancavano meno di sette mesi. Ciò non rispettava il Codice di buona condotta elettorale[36], ma la situazione si è aggravata con l'entrata in vigore delle norme dopo l'esito – non scontato – del *referendum* confermativo (10 agosto) e la pubblicazione della legge sul *Bollettino Ufficiale* (il 19 agosto): l'*iter* elettorale era partito col decreto d'indizione del 23 luglio e mancava meno di una settimana al deposito delle liste[37].

[34] V. le *Linee guida*, II.2.b. V. pure il *Rapporto esplicativo*, punto n. 66: «Ciò che è da evitare, non è tanto la modifica della modalità di scrutinio […]; ma la sua revisione ripetuta o che interviene poco prima dello scrutinio (meno di un anno). Anche in assenza di volontà di manipolazione, questa apparirà […] come legata ad interessi congiunturali di partito».

[35] V. Corte EDU, ric. 30386/05, 6 novembre 2012, Ekoglasnost c. Bulgaria, parr. 68-69 (sulla posizione di chi vuole candidarsi: v. P. BONETTI, *Ekoglasnost c. Bulgaria: la stabilità delle regole elettorali nell'anno precedente le elezioni*, in *Quad. cost.*, 2013, n. 1, pp. 168-171; T. SALVINO, *Ekoglasnost contro Bulgaria: la Corte Europea dei Diritti dell'uomo ristabilisce le regole del gioco*, in *Civitas Europa*, 2013, n. 1, pp. 223-225; C. CIUFFETTI, *Il diritto a libere elezioni: orientamenti del Consiglio d'Europa e della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Federalismi.it*, 2013, n. 4; L. TRUCCO, *The conditions of participation in elections as part of the fundamental electoral rules*, in *Dirittocomparati.it*, 7 febbraio 2013) e ric. 9103/04, 8 luglio 2008, Partito laburista georgiano c. Georgia, par. 88 (sulla posizione degli elettori).

[36] Eppure quell'anticipo era maggiore rispetto a quanto accaduto per le elezioni politiche del 2006 e del 2018. Per la legge n. 53/1990 (art. 14, comma 3), poi, le firme e le autenticazioni sono nulle se anteriori a 180 giorni prima del termine di presentazione delle candidature, mentre la legge valdostana limita la raccolta firme agli ultimi 90 giorni della legislatura.

[37] I manifesti dei Comuni sulla convocazione dei comizi sono stati affissi il 14 agosto, dopo l'esito del *referendum* ma prima dell'entrata in vigore della l.r. n. 27/2025. Di più, le *Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature*, predisposte dalla Regione e disponibili dalla fine di luglio, tra le norme sull'elezione del Consiglio regionale riportano il testo della l.r. n. 3/1993 vigente al tempo dell'indizione dei comizi con la preferenza unica, senza riferimenti al testo approvato dal Consiglio o al *referendum* confermativo; i file con la raccolta delle norme e le *Istruzioni per le operazioni di votazione* e le *Istruzioni per gli Uffici di scrutinio*, diffusi da settembre, indicano invece la tripla preferenza approvata a febbraio.

Anche se avesse ritenuto applicabili le norme vigenti alla data d'indizione dei comizi[38] (riconoscendo il *fumus boni iuris* nella tesi per cui quel *tempus* avrebbe cristallizzato le disposizioni da applicare a tutto l'*iter* elettorale, dunque le condizioni giuridiche della competizione), per i ricorrenti il giudice sarebbe pure dovuto intervenire con provvedimenti *ad hoc* per assicurare l'applicazione di quelle norme, peraltro in via d'urgenza, senza che fosse prima avviata un'azione di accertamento (ma solo con un giudizio cautelare): la vicinanza del voto – a candidature ormai ammesse – avrebbe richiesto di dissipare i dubbi e attuare eventuali rimedi in fretta, per celebrare le elezioni senza che i principi di libertà e uguaglianza di voto[39], nonché di certezza e stabilità delle norme elettorali fossero messi a rischio.

Nei casi decisi, tra l'altro, della Corte costituzionale e della Cassazione, il giudice civile era già stato confermato come "giudice naturale" dell'accertamento dei diritti di elettorato; esso, per i ricorrenti, avrebbe dovuto assumere provvedimenti d'urgenza *ex* art. 700 c.p.c., anche solo dichiarativi, per assicurare tutela giurisdizionale – garantita *ex* art. 24 Cost. e art. 6 CEDU – ai diritti la cui integrità era in questione: la tutela sarebbe stata inutile con un accertamento dopo il voto, svoltosi con regole oggetto di incertezza. Se certi giudizi *a quibus* alla base delle sentenze costituzionali in materia elettorale avevano ritenuto importante accertare i diritti di elettorato «anche e – soprattutto – prima della competizione elettorale»[40], stavolta sarebbe stato essenziale ottenere l'accertamento in forma provvisoria (ma

[38] Ciò in armonia con Cons. Stato, sez. I, parere del 12 gennaio 2005 (rich. n. 12036/2004): «le regole del procedimento elettorale assumono una determinante influenza ai fini dell'attività preparatoria delle operazioni di voto, donde la necessità che siano conosciute con esattezza e precisione fin dall'inizio del procedimento»; ciò «esclude che possano trovare applicazione» le modifiche entrate in vigore a elezioni indette.

[39] Tutelati dalla Costituzione e dall'art. 3 del Prot. addiz. CEDU: «Le Alte Parti contraenti si impegnano a organizzare, a intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo»). La norma si applica pure grazie all'art. 117, comma 1 Cost.

[40] Trib. Torino, sez. I civ., (ord.) 5 luglio 2016, alla base di Corte cost., n. 35/2017 (il ricorso non chiedeva tutela urgente); dopo il decreto di convocazione dei comizi «non vi sarebbe più uno spazio di tutela effettiva per l'elettore che non potrebbe ottenere pronunce […] che incidano sulle elezioni, […] svolte sulla base di norme poi dichiarate incostituzionali».

sufficiente a produrre gli effetti ricercati), per non compromettere *in toto* i diritti dei ricorrenti nell'*iter* elettorale già avviato.

Era questo uno dei passaggi più delicati delle richieste dei ricorrenti. In passato l'accertamento davanti al giudice ordinario della pienezza dei diritti di elettorato era stato perseguito soprattutto per provare a sottoporre alla Corte costituzionale le disposizioni elettorali, specie quelle sulle elezioni politiche; la praticabilità del percorso, traducibile nell'ammissibilità delle questioni sollevate, aveva creato copiosi dibattiti in dottrina. Qui si è ripercorsa la via non per creare le condizioni per interpellare la Corte (il ricorso, pur lamentando le paventate lesioni di diritti tutelati da norme costituzionali, non evocava questioni di costituzionalità da sottoporre al giudice delle leggi, il quale peraltro avrebbe deciso molto tempo dopo le elezioni regionali), ma per chiedere un accertamento provvisorio circa l'integrità dei diritti di elettorato, anticipando la loro tutela per renderla effettiva.

Il *periculum in mora*, presupposto per la tutela cautelare, era stato individuato nell'esigenza di assicurare – facendo dichiarare applicabili le norme vigenti prima dell'avvento della l.r. n. 27/2025 (le sole prevedibili per elettori e candidati) – la pienezza dei diritti di elettorato attivo e passivo dei ricorrenti e di garantire la legittimità e la certezza del procedimento, essendo vicina la data delle elezioni regionali (entro la quale il dubbio sulle norme si sarebbe dovuto sciogliere) e non potendosi rimediare *post votum* agl'imminenti pregiudizi – minor informazione, consapevolezza e libertà nell'esercizio del voto per gli elettori; possibile perdita di *chance* per i candidati[41] – lamentati dagli istanti, a meno di puntare alla "rimozione totale" degli effetti del voto creduto viziato, annullando e ripetendo le elezioni.

L'opportunità di prevenire l'ultimo scenario ha indotto i ricorrenti a invocare pure il principio di economia processuale (o, volendo, di "economia procedurale"). Il mancato accoglimento del ricorso, infatti, avrebbe aperto la via all'impugnazione

[41] Ciò valeva soprattutto in chiave di genere. Consentire fino a tre preferenze, dovendosi indicare entrambi i generi solo scrivendo tre nomi – come alle elezioni europee del 2014: v. G. MAESTRI, *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, Roma TrE-Press, Roma, 2018, pp. 263-264 – e non anche scegliendone due, può dare meno *chances* di raccogliere consenso e di essere elette alle persone del genere meno rappresentato (si può esprimere una sola preferenza o esprimerne due per candidati dello stesso genere).

dirittifondamentali.it

davanti al giudice amministrativo – *ex* artt. 130 e 131 c.p.a. – della proclamazione degli eletti e di altri atti dell'*iter* concluso: si sarebbe forse instaurato (a iniziativa degli attuali ricorrenti o di altri interessati) un nuovo processo, in grado di demolire a distanza di tempo le elezioni indubbiate, con la necessità di celebrarne altre a breve termine. Far dichiarare in via provvisoria l'applicabilità delle norme vigenti prima della l.r. n. 27/2025, quindi, per i ricorrenti avrebbe evitato, oltre che pregiudizi imminenti e irreparabili ai loro diritti, pure l'avvio di un altro processo (amministrativo) per rimuovere l'esito del voto e la sua ripetizione.

4. La decisione sul caso e riflessioni tra teoria e prassi

Il Tribunale di Aosta non ha accolto la tesi dei ricorrenti: esclusi[42] i presupposti per provvedere *inaudita altera parte*, ha respinto il ricorso, condannando alle spese.

La giudice ha evocato il "doppio binario" tra giudici ordinari e amministrativi, per le «controversie sulle elezioni amministrative» (aggettivo però inadatto all'elezione di un Consiglio di una Regione a statuto speciale), «in rapporto alla consistenza della situazione giuridica» di diritto o di interesse legittimo «della quale si chiede la tutela»; ha però negato la sua giurisdizione, credendo che non si contestasse «l'inserimento dei ricorrenti nelle liste elettorali» (*rectius*: le liste di candidati[43]) o «la loro possibilità di candidarsi» oppure, circa l'elettorato attivo, «la legittimità costituzionale delle regole di voto introdotte» con la l.r. n. 27/2025[44].

Il ricorso invocava la tutela dei diritti di elettorato di fronte alla ritenuta incertezza sulle norme applicabili al voto, ma per l'ordinanza l'oggetto della lite era la «legittimità della decisione dell'amministrazione resistente di non applicare alle operazioni di voto del 28/09/2025 la legge vigente al momento dell'indizione». Si sarebbe chiesta tutela circa l'«interesse legittimo a che il procedimento elettorale si

[42] Con decreto del 1° settembre 2025.

[43] In effetti «liste elettorali» sono gli elenchi che raccolgono chi ha i requisiti per essere elettore e non è incorso nella perdita definitiva o temporanea dell'elettorato attivo: la tenuta spetta all'Ufficiale elettorale in ogni comune (artt. 4 e 4-*bis* del d.P.R. n. 223/1967).

[44] La giudice riconduceva alla giurisdizione ordinaria «le controversie afferenti a questioni di ineleggibilità, decadenza ed incompatibilità dei candidati, perché concernenti diritti soggettivi di elettorato passivo, e quelle nelle quali si fanno valere posizioni di diritto soggettivo, quali quelle che si riconnettono al diritto di elettorato attivo».

svolga conformemente alle norme […] che lo regolano», ipotesi parsa esorbitante dalla «dimensione sostanziale delle relazioni giuridiche fra amministrazione e cittadini», da far valere con un ricorso in tema di «operazioni elettorali»[45] davanti al giudice amministrativo coi rimedi «appositamente previsti dal legislatore», finito l'*iter* elettorale, *ex* art. 130 c.p.a. (purché l'applicazione delle norme sulle preferenze «abbia inciso concretamente sull'esito delle elezioni») o prima del voto, ove certi atti dell'*iter* preparatorio paiano «immediatamente lesivi del diritto del ricorrente a partecipare» a tale procedimento (art. 129 c.p.a.)[46].

La giudice ha escluso la giurisdizione pure perché non s'era contestata la costituzionalità della l.r. n. 27/2025[47], aggiungendo che i precedenti d'ammissibilità di azioni dichiarative sul diritto di voto avrebbero denotato un'incertezza «in ordine alla conformità alla Costituzione della legge elettorale», non generata da dubbi sull'applicazione di norme entrate in vigore a elezioni già indette. Il Tribunale pare quasi dire che la decisione sulla giurisdizione sarebbe stata diversa davanti a dubbi di costituzionalità evocati, precisando che «eventuali questioni di legittimità costituzionale possono […] essere fatte valere nel giudizio dinanzi al giudice amministrativo». Ciò, però, non prefigura l'illegittimità delle norme in vigore da agosto o della scelta di ritenerle applicabili alla procedura già indetta; l'affermazione, invece, si lega alla decisione di ritenere non pertinente la sentenza n. 48/2021 della Corte costituzionale, riferita a norme non relative alle elezioni regionali e alla situazione di «zona franca della giustizia costituzionale, e della giustizia *tout-court*», criticata dalla Corte ma non riconosciuta in questo caso.

Il Tribunale, oltre a negare la giurisdizione sui profili di diritto di elettorato attivo, ha escluso i presupposti per la tutela cautelare circa gli effetti della l.r. n. 27/2025 sull'elettorato passivo. L'esistenza del *fumus boni iuris* sarebbe negata dalla

[45] L'ordinanza richiama Cass., sez. un. civ., (ord.) 21 marzo - 26 maggio 2017, n. 13403 per la sua lettura ampia del concetto di «operazioni elettorali», che include «tutti gli atti del […] procedimento, dall'emanazione dei comizi elettorali sino alla proclamazione degli eletti».

[46] Non è però facile individuare atti immediatamente lesivi dei diritti dei ricorrenti (a parte quelli che hanno escluso per incandidabilità Piersandro Cout dalla lista della Lega), per giunta legati al tema delle norme sopravvenute circa le preferenze.

[47] Ciò anche per evitare che il Tribunale ritenesse la richiesta di investire la Corte costituzionale – coi tempi da ciò richiesti – incompatibile con la tutela d'urgenza invocata.

necessità di applicare pure all'*iter* elettorale il principio generale *tempus regit actum*, praticato dalla giurisprudenza amministrativa (per cui il decreto d'indizione non fissa le norme da applicare a tutto il procedimento)[48], così la l.r. n. 27/2025 si sarebbe applicata pure alla procedura elettorale già indetta (e alla presentazione delle liste, finita pochi giorni dopo l'entrata in vigore della legge). La Regione avrebbe esposto tale scenario normativo il 17 aprile 2025, prima dell'inizio «dell'attività di predisposizione delle liste da parte dei ricorrenti», così non sarebbe esistita «alcuna incertezza sull'applicazione da parte dell'amministrazione della nuova legge elettorale»[49], se il *referendum* l'avesse confermata.

La negazione di tale incertezza[50] è bastata per escludere l'integrazione del sospetto di fondatezza delle ragioni dei ricorrenti e del *periculum in mora* necessario per la tutela cautelare. Quanto all'evocazione della «probabile impugnazione del verbale di proclamazione degli eletti» (evitabile, per i ricorrenti, coi provvedimenti dichiarativi d'urgenza chiesti, in nome del principio di economia procedimentale), per la giudice non era valutabile ai fini del *periculum*[51]; l'eventuale annullamento delle elezioni avrebbe invece reso «piena tutela della situazione giuridica lesa».

[48] TAR Catania, sez. IV, 30 gennaio - 7 febbraio 2014, n. 437, che cita TAR Palermo, sez. III, 13-19 giugno 2012, n. 1276 (quello elettorale «è un procedimento complesso caratterizzato da una pluralità di atti dei quali quello dell'indizione dei comizi elettorali costituisce solo il momento di avvio (produttivo del solo effetto di limitare l'operatività degli organi di governo dell'ente in *prorogatio* agli atti urgenti ed improrogabili)» e vale la «regola generale dell'immediata applicazione al procedimento in corso della disposizione sopravvenuta») e TAR Catanzaro, sez. I, (ord.) 10 marzo 2010, n. 241 («rispetto all'autonomo procedimento […] di presentazione […] delle liste conserva vigore la generale regola dell'immediata applicabilità al procedimento in corso della norma sopravvenuta […] ciascuna fattispecie deve realizzarsi nell'osservanza della norma vigente al momento in cui si perfeziona»).

[49] Ciò per la giudice creava una situazione diversa rispetto a quella che generò il parere del Consiglio di Stato del 12 gennaio 2005 (nota n. 38), sorto da un dubbio – qui inesistente – della Regione Emilia-Romagna sull'applicabilità dello *ius superveniens* alle elezioni già indette.

[50] Per la Regione, la nota del Presidente del 19 agosto avrebbe «chiarito in modo formale e inequivocabile il dato giuridico scaturito dall'entrata in vigore della nuova disciplina», cioè la «necessaria applicazione di quest'ultima» alle elezioni di settembre, né si sarebbe avuta una lesione irreparabile: l'eventuale annullamento della procedura su impugnazione della proclamazione degli eletti e degli altri atti *ex* art. 130 c.p.a. sarebbe stato una riparazione «in forma specifica attraverso il rimedio tipico previsto dalla legge».

[51] Il ricorso però notava come «il rimedio successivo offerto dall'ordinamento per verificare la conformità delle operazioni elettorali alla legge», esperibile «solo a elezioni già svolte», avrebbe comportato «pregiudizio per i diritti dei ricorrenti e grave nocumento per la credibilità e la

L'ordinanza del Tribunale di Aosta[52] merita riflessioni, a partire – nel rispetto di chi ha giudicato – dalle perplessità generate[53]. *In primis*, si fatica a condividere la condanna alle spese, seguita forse all'aver ritenuto insussistenti incertezze sulle norme applicabili al voto del 28 settembre e all'aver negato la giurisdizione quasi *in toto*: s'intravede una lettura "punitiva" della decisione, magari condivisibile da chi censura la "messa alla prova" delle norme elettorali con azioni d'accertamento promosse da cittadini elettori, moltiplicatesi dopo la sentenza costituzionale n. 1/2014. È però difficile assimilare il ricorso del caso in esame a un'attività di disturbo, dilatoria o senza elementi di plausibilità, al punto da fondare la condanna: nei giudizi civili avviati per contestare la legittimità di norme elettorali, pure di fronte a domande respinte i giudici spesso hanno compensato le spese[54] (ma ciò non è sempre avvenuto[55]).

Colpisce poi che sia stato ritenuto non pertinente il riferimento a Corte cost., sent. n. 48/2021. Essa verteva sul diritto di elettorato passivo alle elezioni politiche e sull'assenza di tutela giurisdizionale dei diritti nell'*iter* preparatorio, anche per le occasioni perse dal legislatore per regolare un contenzioso simile a quello previsto per le altre elezioni: in effetti il caso in esame non riguardava il voto politico o un'elezione con «vuoto di tutela». È però utile riflettere sul contenzioso elettorale

stabilità dell'intero sistema della democrazia regionale»: il rimedio, cioè, non pareva in grado di riparare direttamente il pregiudizio subito.

[52] I ricorrenti, pur non condividendo la decisione, non hanno proposto reclamo.

[53] V. le riserve di N.P. ALESSI, *Le complesse vicende elettorali valdostane*, in *Federalismi.it* (paper), 17 settembre 2025.

[54] Trib. Milano, sez. I civ., 16 marzo - 18 aprile 2011, n. 5330 e Corte App. Milano, sez. IV civ., 18-24 aprile 2012, n. 1419, emesse dopo il nuovo ricorso di Aldo Bozzi sul c.d. *Porcellum* (prima che la Cassazione sollevasse le questioni); Trib. Messina, coll. cause elett., (ord.) 30 ottobre 29 novembre 2019, r.g. n. 5721/2018, sul ricorso di Enzo Palumbo relativo al c.d. *Rosatum-bis*. Tra le cause avviate da Potere al popolo! nel 2022 per indubbiare le norme *una tantum* sull'esonero dalla raccolta firme, v. Trib. Roma, sez. fer., (ord.) 16 agosto 2022, r.g. n. 51721/2022 (spese compensate per «l'assoluta novità della questione, connessa a una recente riforma legislativa»); Trib. Bologna, sez. fer. civ., (ord.) 16 agosto 2022, r.g. n. 9280/2022; Trib. Napoli, sez. fer., (ord.) 16 agosto 2022, r.g. n. 18722.

[55] V. Trib. Milano, sez. I civ., (ord.) 31 marzo 2008, sul primo ricorso con cui Bozzi aveva chiesto di sospendere le elezioni del 2008, sollevando vari profili d'incostituzionalità; Trib. Ancona, sez. II civ., (ord.) 3 maggio 2016, r.g. n. 7124/2015 e Trib. Catanzaro, sez. I civ., (ord.) 25 giugno 2016, r.g.a.c. n. 5887/2015, generate da due ricorsi contro il c.d. *Italicum*.

davanti al giudice amministrativo[56]: questi ha giurisdizione sulle «operazioni elettorali relative al rinnovo degli organi elettivi […] delle regioni» (art. 126 c.p.a.); esamina prima del voto i ricorsi contro i «provvedimenti immediatamente lesivi del diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale preparatorio per le elezioni […] regionali» (art. 129, comma 1 c.p.a.) e dopo il voto i ricorsi «contro tutti gli atti del procedimento […] successivi all'emanazione dei comizi» (da impugnare con l'atto di proclamazione) presentati da «qualsiasi candidato o elettore dell'ente» interessato dal voto (art. 130, commi 1 e 2 c.p.a.).

Mancando un atto immediatamente lesivo dei diritti dei ricorrenti ricorribile *ex* art. 129 c.p.a., il dubbio sulle norme applicabili alle operazioni elettorali può rientrare in un contenzioso *post votum* sulle «operazioni elettorali»; non sembra però che la decisione della Regione sulle norme applicabili possa far degradare il diritto di elettorato a interesse legittimo[57], come pare sostenuto dalla giudice[58]. La certezza non è granitica neanche sul fatto che le questioni affidate al giudice ordinario, «giudice naturale dei diritti» (Corte cost., sent. n. 48/2021), riguardino solo ineleggibilità, incompatibilità e decadenza. Più sentenze costituzionali hanno riconosciuto che un cittadino elettore o un candidato possono vedere accertata l'integrità dei diritti di elettorato attivo e passivo: è difficile pensare che ciò valga per le elezioni politiche (come rimedio necessario, non essendo garantito altrimenti il diritto d'accesso a un giudice e – in via mediata – al giudice delle leggi) e non per le altre elezioni, solo perché dotate di riti *ad hoc* davanti al giudice amministrativo.

---

[56] Cfr. N. SAITTA, *I giudizi elettorali. Principi e regole del contenzioso amministrativo e ordinario*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 17 ss.; M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, Wolters Kluwer - Cedam, Milano, 2022, p. 220 ss.

[57] Cfr. già M.S. GIANNINI, *La giustizia amministrativa*, Jandi Sapi, Roma, 1963, p. 120 ss. e E. CANNADA BARTOLI, *L'istituzione dei Tribunali amministrativi e la tutela dei cittadini in un recente disegno di legge*, in *Foro amm.*, 1968, III, p. 857 ss. Per C. MIGNONE, *Il riparto della giurisdizione in materia elettorale*, in *Foro amm.*, 1982, n. 5, I, pp. 608-625, spec. 609 c'era una «bipartizione giurisdizionale […] fondata su una distribuzione della competenza per settori (questioni di regolarità, questioni di eleggibilità), […] ma non certo sulla contrapposizione fra situazioni soggettive secondo il criterio imposto» dalla Costituzione.

[58] N.P. ALESSI, *Le complesse vicende elettorali valdostane*, cit., p. 5 nota che il dispositivo parla di ricorso respinto e non cita la carenza di giurisdizione: «un'ordinanza di incompetenza comporterebbe limiti meno onerosi a una riproposizione del ricorso», mentre «il percorso argomentativo della giudice parrebbe […] alquanto limitato» per un'ordinanza di rigetto.

La Cassazione, infatti, ha riconosciuto il giudice civile titolare di giurisdizione su azioni di accertamento circa il diritto di elettorato anche per le elezioni regionali[59].

È vero che pure quando è stata ammessa un'azione di accertamento nelle vicende alla base delle sentenze costituzionali citate, l'incertezza sulla «portata del diritto di voto» riguardava la conformità delle norme elettorali a Costituzione. Se principalmente è questa ragione ad animare il bisogno di accertare l'integrità del diritto di elettorato (giustificando l'esercizio di un'azione a lungo creduta impraticabile), non sono da escludere *a priori* altre fonti d'incertezza, come l'entrata in vigore di nuove norme o la data scelta per il voto[60].

Qui a originare l'incertezza lamentata non erano le norme sulle preferenze *ex se* (la cui costituzionalità non era stata contestata[61]), ma la situazione per cui la futura l.r. n. 27/2025, approvata dal Consiglio regionale quando già mancava meno di un anno alle elezioni, era entrata in vigore – con *referendum* confermativo – dopo l'indizione dei comizi elettorali e pochissimi giorni prima del deposito delle liste. Tali aspetti avrebbero potuto (e potranno) essere fatti valere indubbiando le norme per manifesta irragionevolezza della soluzione vigente, ma ciò era poco compatibile con il disposto dell'art. 700 c.p.c. Il ricorso, quindi, aveva cercato di

[59] Cfr. Cass., sez. un. civ., (ord.) 11-20 ottobre 2016, n. 21262: benché le operazioni elettorali «si estendano al procedimento elettorale preparatorio per le elezioni regionali […], resta […] 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».

[60] Trib. Torino, sez. feriale, (ord.) 14 agosto 2020, r.g. n. 13057/2020 dichiarò inammissibile il ricorso di due elettori, volto ad accertare il diritto a votare il 20-21 settembre per il *referendum* costituzionale sul numero dei parlamentari «con votazione separata e distinta da ogni altra» (mentre si era previsto l'*election day*), per carenza di interesse, poiché a Torino si votava solo per il *referendum* (l'ordinanza compensò però le spese). V. G. BOGGERO, E. CATERINA, *Il Tribunale di Torino dichiara inammissibile il ricorso per l'accertamento del diritto a votare il referendum costituzionale separatamente dalle elezioni amministrative*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2020, n. 3, pp. 75-83: *ex* Corte cost., sent. n. 35/2017, «la natura dell'azione di accertamento non richied[e] necessariamente la previa lesione […] del diritto, ai fini della sussistenza dell'interesse ad agire», basta il voler «scongiurare una futura lesione».

[61] Peraltro l'art. 4 della legge n. 165/2004, modificato dalla legge n. 20/2016, individua tra i principi attuativi dell'art. 122 Cost. la possibilità di esprimere «almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento delle preferenze successive alla prima» (comma 1, lett. c-*bis*, n. 1): ciò non legittimerebbe una legge regionale che ammettesse due preferenze di uguale genere. La norma non si applica alla Valle d'Aosta, Regione a statuto speciale, ma la riflessione non è priva di senso.

ottenere comunque che le elezioni del 28 settembre 2025 si svolgessero con le regole vigenti al tempo dell'indizione dei comizi, le sole del tutto prevedibili a quella data, pur sapendo allora gli stessi ricorrenti che il *referendum* del 10 agosto avrebbe potuto far entrare in vigore le norme approvate a febbraio.

Punto chiave è il valore del decreto d'indizione dei comizi: «l'atto che dà avvio al procedimento elettorale e a partire dal quale vengono scandite le tempistiche»[62] di questo "congela" le norme vigenti al tempo dell'emissione? L'ordinanza ha aderito ai precedenti di giurisprudenza per i quali l'atto d'indizione è «solo il momento di avvio» del procedimento e limiterebbe «l'operatività degli organi di governo dell'ente in *prorogatio* agli atti urgenti ed improrogabili»[63], mentre ogni fase dell'*iter* elettorale sarebbe governata dal principio *tempus regit actum*.

È difficile però non considerare le peculiarità del procedimento elettorale, composto di fasi autonome, ma con una sua omogeneità o "unità di senso". Il fatto che siano in gioco diritti fondamentali come quelli di elettorato attivo e passivo e i principi del legittimo affidamento (circa la stabilità delle norme) e della parità di condizioni tra chi vuole concorrere alle elezioni consiglierebbe una lettura dell'*iter* complessiva, non parcellizzata: ciò potrebbe tradursi nell'applicazione del diverso principio *tempus regit actionem*[64], tipico delle procedure selettive (con cui le elezioni hanno punti di contatto), per cui lo *ius superveniens* non rileva nelle procedure già iniziate. La lettura parrebbe in armonia col principio di stabilità del diritto elettorale nell'anno prima del voto, fissato dal Codice di buona condotta elettorale della "Commissione di Venezia" e dalle sentenze della Corte EDU.

La sentenza n. 48/2021 ha definito i «frequenti mutamenti di disciplina a ridosso delle elezioni» come «espressione di un non commendevole costume legislativo», in una disciplina «che dovrebbe presentare i caratteri della stabilità e della

[62] G. PERNICIARO, *L'atto di indizione delle elezioni: tra incertezze e dimenticanze normative, il giudice amministrativo «integra» il codice del processo amministrativo*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, pp. 179-192, spec. 181.

[63] TAR Palermo, sez. III, 13-19 giugno 2012, n. 1276, citata in TAR Catania, sez. IV, 30 gennaio - 7 febbraio 2014, n. 437.

[64] Cfr. G.D. COMPORTI, *Tempus regit actionem. Contributo allo studio del diritto intertemporale dei procedimenti amministrativi*, Giappichelli, Torino, 2001.

certezza», pur notando che vari mutamenti hanno costantemente reso meno onerosi gli adempimenti. A volte però pochi mesi prima del voto si sono aggravate le condizioni per presentare liste[65]; di recente un organo chiamato a decidere sui ricorsi degli esclusi, pur rispettando le disposizioni introdotte quando la raccolta firme era iniziata da settimane, ne ha imposto interpretazioni più vicine alle norme previgenti, sconfessando in parte lo spirito originario dei riformatori[66].

Qui le norme di *ius superveniens* riguardavano l'espressione del voto (non l'elettorato passivo) e per la Corte costituzionale, nella sentenza n. 4/2010 sulla doppia preferenza di genere introdotta in Campania, tali disposizioni fissavano «criteri» con cui gli elettori avrebbero dovuto scegliere: non era lesa la loro libertà, potendo essi decidere se esprimere una sola preferenza o fruire della «facoltà aggiuntiva» dell'ulteriore preferenza, oggetto di «una norma riequilibratrice volta ad ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva». È bene però pensare al procedimento elettorale in concreto: le sue norme paiono dare più attenzione e tutela alla posizione dell'elettore rispetto a quella di chi presenta le candidature[67], ma questa merita comunque realistica considerazione.

[65] La legge n. 53/1990, in vigore dal 23 marzo, si applicò anche alle elezioni comunali del 6-7 maggio, a raccolta delle sottoscrizioni in corso: le firme richieste aumentarono di due volte nei comuni fino a 5000 abitanti, di cinque volte nei comuni fino a un milione di abitanti e di dieci volte nei comuni maggiori. Da quando i turni delle elezioni comunali sono distribuiti su tutti gli anni, è difficile ritoccare le "regole del gioco" al di fuori dell'anno che precede un voto, ma per le elezioni europee, politiche e regionali solo circostanze eccezionali giustificano modifiche delle norme pochi mesi prima dei comizi.

[66] Le liste escluse dalle elezioni europee del 2024 lamentarono come le norme della legge n. 18/1979 sull'esenzione dalla raccolta delle firme, modificate nella conversione del d.l. n. 7/2024, fossero d'improvviso più restrittive. L'Ufficio elettorale nazionale rispettò il nuovo testo, ma rilesse le disposizioni in modo conforme ai principi costituzionali e al diritto europeo, credendo «improbabile […] che il legislatore, nella pendenza del termine di 180 gg. per la raccolta delle firme, e […] solo in sede di conversione del D.L. n. 7 del 2024, abbia inteso operare deliberatamente uno stravolgimento delle regole pregresse in tema di esenzione dalle sottoscrizioni». V. le decisioni del 3 maggio 2024 sui ricorsi n. 1/2024 (Pirati) e n. 3/2024 (Alternativa popolare).

[67] Cfr. le disposizioni che non ammettono «la presentazione da parte di altri partiti o gruppi […] di contrassegni riproducenti simboli […] che per essere usati tradizionalmente da partiti presenti in Parlamento possono trarre in errore l'elettore» (art. 14, comma 6 del d.P.R. n. 361/1957) o che ritengono valido il voto «ogni qualvolta possa desumersi la volontà effettiva dell'elettore» (art. 69).

dirittifondamentali.it

I sistemi elettorali sono «strumenti tecnici che si caratterizzano per un'alta valenza politica»[68]: nessun "sottostrumento", come la conformazione del voto di preferenza, è privo di ricadute sull'offerta elettorale. Per la Corte (sent. n. 4/2010) la doppia preferenza di genere lasciava inalterati i diritti d'elettorato, incluso quello passivo, «perché la regola della differenza di genere per la seconda preferenza non offre possibilità maggiori ai candidati dell'uno o dell'altro sesso di essere eletti», col reciproco condizionamento tra i generi se si esprimono due voti: forse non sarà incostituzionale in sé la tripla preferenza valdostana[69], ma non si dimentica che la scelta delle candidature tiene conto delle norme che regolano l'espressione del voto (incluse le preferenze) e la trasformazione dei voti in seggi.

Il diritto di candidarsi non comporta quello all'elezione, né le liste hanno diritto di predefinire gli eletti. S'intravede però una lesione del diritto di elettorato passivo quanto all'uguaglianza se le liste tenute a raccogliere le sottoscrizioni non hanno potuto rivedere la loro composizione (a meno di ripetere in fretta una consistente raccolta firme) in base alle regole sulla preferenza entrate in vigore a *iter* elettorale avviato e con la ricerca dei sottoscrittori aperta, mentre le liste esenti erano modificabili. Le liste onerate dalla raccolta, prima del *referendum*, avrebbero potuto scegliere i candidati pensando alla tripla preferenza approvata dal Consiglio: se però il 10 agosto avesse vinto il «No», non sarebbe più stato possibile cambiare i candidati (se non dopo una frettolosa raccolta firme); altro sarebbe stato lo scenario se ogni lista si fosse formata secondo norme prestabilite e non "condizionate".

Colpisce pure che per la giudice la dichiarazione della Presidenza della Regione sull'applicabilità delle norme approvate a febbraio avesse dissipato l'incertezza normativa, senza accenni all'inopportunità di un "ritocco" normativo così tardivo da produrre – nell'ipotesi, avveratasi, di richiesta di *referendum* confermativo – l'entrata in vigore a elezioni già indette e i problemi di parità di condizioni già visti.

5. Considerazioni e riletture finali

[68] F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato,* Giuffrè, Milano, 2004, p. 177.

[69] V. però i dubbi espressi alle note nn. 41 e 62.

Il 28 settembre le elezioni regionali valdostane si sono svolte con la tripla preferenza. È presto per sapere se, magari su impulso di forze politiche, ci saranno ricorsi al TAR di Aosta per far annullare il voto; l'eventuale accoglimento, in base ai precedenti citati[70], porterebbe a ripetere la procedura con le nuove norme[71] (ove non fossero indubbiate e dichiarate illegittime), che a quel punto però sarebbero prevedibili per tutti. Sarebbe stato comunque opportuno evitare tale situazione, col rischio di un altro processo e di un eventuale ulteriore voto in un clima teso.

Di certo è insostenibile la tendenza a mutare, a livello statale e regionale, le norme elettorali poco prima del voto, dando l'impressione che la modifica sia a favore, se non di chi governa/amministra (specie per disposizioni approvate, come qui, a stretta maggioranza), di chi è già presente nelle assemblee; vari interventi *in limine temporis* hanno favorito la presentazione di candidature, ma resta il valore della certezza del diritto elettorale, perché le regole siano prevedibili per tutti.

In tale prospettiva, potrebbe rileggersi il procedimento elettorale secondo la sua peculiarità "concorsuale": le norme sulla competizione non dovrebbero mutare dopo l'inizio di essa (col decreto d'indizione), ma forse già quando i tempi per preparare le candidature (con la raccolta firme) fossero maturi. Si opterebbe così per il principio *tempus regit actionem*, tipico delle procedure concorsuali: il nuovo principio non darebbe spazio allo *ius superveniens*, ma si potrebbe fare eccezione per norme favorevoli «in quanto tali – e, beninteso, purché tali» (Corte cost., sent. n. 48/2021) che risultassero opportune o necessarie in base alle circostanze. Del resto, non sarebbe parso un *vulnus* al principio generale *tempus regit actum* il prendere atto delle peculiari condizioni in cui si era arrivati alla l.r. n. 27/2025, traendone opportune conseguenze (forse doverose ove si fossero aggravati con gli stessi tempi gli oneri per presentare le liste).

[70] V. TAR Catania, sez. IV, 30 gennaio - 7 febbraio 2014, n. 437: «l'aspirazione del ricorrente a una nuova *chance* di essere eletto passerebbe dalla riedizione della competizione regolata, in ogni caso, dalla nuova disciplina».

[71] Lo nota anche N.P. ALESSI, *Le complesse vicende elettorali valdostane*, cit., p. 5: «la sola maniera di offrire una tutela» alla posizione dei ricorrenti «che chiedeva, a torto o a ragione, l'applicazione della legge previgente» sembrava passare tramite quel ricorso.

Infine, non pare fuori luogo proporre a chi guarda al procedimento elettorale in chiave giuridica di tenere conto di più delle posizioni di chi partecipa alle elezioni dal lato passivo. I candidati potrebbero ricevere tutela al di là del ricorso contro gli atti lesivi dei loro diritti o nelle ipotesi già affidate al giudice ordinario (ineleggibilità, incompatibilità, decadenza), ammettendo un maggior uso dell'azione d'accertamento dell'integrità del diritto di elettorato passivo. Meritano però più attenzione anche i soggetti interessati a presentare candidature, come i partiti o i gruppi organizzati: piaccia o no, questi hanno un ruolo di primo piano nelle procedure elettorali e compiono le loro scelte tenendo conto di tutte le norme vigenti. L'interesse o l'aspettativa di massimizzare i risultati in una competizione non possono divenire un fine da attuare con strumenti normativi; forse però non giova guardare alle elezioni "teoriche", come procedure in cui tutelare i diritti (e gli interessi) dell'elettore e – quasi in subordine – i diritti dei singoli candidati, senza considerare pure la posizione delle forze politiche/civiche che presentano e decidono le candidature e, come tali, sono portatrici di esigenze e criticità da valutare nel bilanciamento dei diritti e degli interessi.

La proposta riguarda, più che la scrittura delle disposizioni (su cui partiti e gruppi politici incidono, a volte fin troppo), l'applicazione delle norme in sede di scrutinio o di contenzioso e, in generale, lo studio della materia elettorale sul piano giuridico, per renderlo più attento alla realtà in divenire.

dirittifondamentali.it