GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

PROVINCE, CITTÀ METROPOLITANE E GIUSTIZIA ELETTORALE, A DIECI ANNI DALLA LEGGE N. 56/2014[*]

GIUSEPPE BERGONZINI[**]

SOMMARIO: 1. Premessa: la legge n. 56/2014 e l'opportunità di una riflessione *ad hoc* in tema di giustizia elettorale. – 2. Elezioni indirette e contenzioso pre-elettorale innanzi al Giudice Amministrativo. Casistica concreta e principali spunti di riflessione. a) La doverosa rappresentatività delle liste. – 2.1. b) La persistente essenzialità delle forme e delle cadenze procedimentali. – 2.2. c) L'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione dell'art. 129 c.p.a. e la sua possibile interpretazione estensiva, costituzionalmente orientata. – 3. Elezioni indirette e contenzioso post-elettorale innanzi al Giudice Amministrativo. Casistica concreta e principali spunti di riflessione. a) La perentorietà del termine di deposito del ricorso e l'obbligo di notifica ad almeno un controinteressato. – 3.1. b) Il divieto di extraterritorialità del voto. – 3.2. c) Il voto ponderato e il suo effetto moltiplicatore di carattere quantitativo e qualitativo: possibili criticità. – 3.3. d) Il problema della possibile illegittimità derivata (dall'illegittimità delle elezioni comunali) delle elezioni indirette. – 3.4. e) Cause di ineleggibilità e limiti alla declaratoria giurisdizionale di surrogazione. – 4. Elezioni indirette e legittimazione a ricorrere: dall'azione (propriamente) popolare all'azione ristretta riservata agli elettori qualificati, aumentando la distanza tra cittadini e istituzioni. – 4.1. Una possibile, diversa interpretazione estensiva dell'art. 130 c.p.a., nel tentativo di ridurre tale distanza. – 5. Elezioni indirette e giurisdizione del Giudice Ordinario: in particolare, l'azione (ancora propriamente) popolare disciplinata dall'art. 70 del d.lgs. n. 267/2000. – 5.1. Il cittadino non-elettore e la problematica tutela in concreto del suo diritto di voto, tra Giudice Ordinario e Giudice Amministrativo. – 6. Considerazioni conclusive.

[*] Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo. Il testo sviluppa alcune prime rilessioni svolte nell'ambito del Convegno annuale del Gruppo di Pisa "*La giustizia elettorale. Accesso, tutele ed efficienza*" tenutosi a Pisa il 6 e 7 giugno 2025, destinate in versione ridotta alla pubblicazione degli atti del medesimo Convegno.

[**] Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico, Università di Padova.

1. *Premessa: la legge n. 56/2014 e l'opportunità di una riflessione* ad hoc *in tema di giustizia elettorale*

L'attuale assetto istituzionale degli enti di area vasta è, come noto, pesantemente condizionato dal sistema elettorale definito dalla legge 7 aprile 2014, n. 56. La trasformazione delle Province e delle Città metropolitane in enti indirettamente rappresentativi delle collettività locali (o enti di secondo livello) dipende, infatti, proprio dal complesso delle regole elettorali (soprattutto in tema di elettorato attivo e passivo) definite dalla l. n. 56/2014.

In base a queste regole, due dei tre organi istituzionali attualmente previsti per l'ordinamento provinciale (presidente e consiglio provinciale) sono eletti da un corpo elettorale ristretto, costituito *«dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia»*[1]; quanto ai tre organi delle Città metropolitane, è il solo consiglio metropolitano ad essere eletto *«dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della città metropolitana»*[2]. La restrizione dell'elettorato attivo è completata, poi, da un'analoga restrizione dell'elettorato passivo: sono eleggibili a presidente della Provincia *«i sindaci della provincia, il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni»*[3]; e a consigliere provinciale/metropolitano *«i sindaci e i consiglieri comunali in carica»*[4].

Si tratta, dunque, di un sistema elettorale indiretto in senso ampio: alle elezioni provinciali e metropolitane non partecipano elettori scelti *ad hoc* (sulla falsariga dei grandi elettori), ma soggetti istituzionali eletti direttamente dalla cittadinanza ad altri specifici fini (l'amministrazione comunale); ai quali sono attribuiti anche i peculiari diritti di elettorato attivo e passivo di cui si è detto. Da questo punto di vista, Province e Città metropolitane possono dirsi enti elettivi di secondo grado, ma solo in senso lato[5].

---

[1] In tal senso dispone l'art. 1, commi 58 e 69 della l. n. 56/2014; in base all'art. 1, comma 56 della legge medesima, invece, l'assemblea dei sindaci è direttamente *«costituita dai sindaci dei comuni appartenenti alla provincia»*, senza che sia necessario lo svolgimento di alcuna ulteriore elezione.

[2] Ai sensi dell'art. 1, comma 25 della l. n. 56/2014; componente del consiglio metropolitano è anche il sindaco metropolitano (art. 1, comma 20 della l. n. 56/2014), che è *«di diritto il sindaco del comune capoluogo»* (art. 1, comma 19 della l. n. 56/2014); la conferenza metropolitana, a mente del successivo comma 42, è anch'essa automaticamente *«composta dal sindaco metropolitano* (…) *e dai sindaci dei comuni appartenenti alla città metropolitana»*. La legge n. 56/2014 fa salva, in ogni caso, la possibilità per lo statuto della Città metropolitana di prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano *«con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale»* (art. 1, comma 22): circostanza, quest'ultima, ancora non verificatasi.

[3] Art. 1, comma 60 della l. n. 56/2014; il termine ivi previsto risulta attualmente non applicabile negli anni 2025 e 2026, per espresso disposto dell'art. 21-*bis*, comma 1, del d.l. 27 dicembre 2024, n. 202, convertito con modificazioni dalla l. 21 febbraio 2025, n. 15.

[4] Così dispongono, rispettivamente, i commi 69 e 25 dell'art. 1 della l. n. 56/2014.

[5] In proposito, L. ELIA, *Una formula equivoca: l'elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, 1534, che ragiona di «elezioni "genericamente" indirette», nelle quali «il corpo elettorale è costituito soltanto dai corpi o assemblee a loro volta elettivi», e «elezioni di secondo grado» caratterizzate dalla «distinzione tra elettori di prima istanza ed elettori di seconda istanza».

Salva ogni possibile considerazione in merito alla (discussa) legittimità costituzionale di tale sistema elettorale[6], non sembrano esservi dubbi sul fatto che le regole dettate in tema di elettorato attivo e passivo dalla l. n. 56/2014 concorrano a delineare diversamente la forma democratica degli enti di area vasta nell'ordinamento italiano; incidendo in modo evidente sulle relazioni tra determinate comunità territoriali e gli organi istituzionali che le governano e alterando i modi in cui si declina, in concreto, il principio autonomistico.

Se così è, vale forse la pena di domandarsi quale prova di sé abbia dato sinora questo peculiare sistema elettivo, alla luce degli istituti caratteristici della giustizia elettorale. Il contenzioso elettorale (con le regole tecniche che lo disciplinano) offre una testimonianza preziosa, che consente di valutare il grado concreto di attuazione del principio democratico; e allora, di particolare interesse può risultare proprio l'analisi del contenzioso sviluppatosi sul vigente sistema elettorale degli enti di area vasta: unico, tra quelli soggetti ad analoga giustiziabilità in sede giurisdizionale, a potersi qualificare come indiretto (o di secondo grado in senso improprio), perché caratterizzato dall'evidente limitazione del diritto di voto imposta ai comuni cittadini elettori.

Il tempo trascorso dall'entrata in vigore della l. n. 56/2014 si rivela, d'altra parte, più che sufficiente per cercare di tracciarne un primo bilancio sotto questo specifico profilo, che non è detto sia utile solo per analizzare il passato. In effetti, da tempo sembra essersi consolidato un certo grado di convergenza politica sull'opportunità di riformare l'ordinamento degli enti di area vasta, anche reintroducendo l'elezione diretta dei relativi organi istituzionali[7]; tuttavia, in attesa di riforme legislative delle quali non v'è certezza, rimane il fatto che una disciplina espressamente concepita come transitoria (e volta ad anticipare una riforma costituzionale che non è giunta a conclusione[8]) da più

[6] Se ne è molto parlato, specie in prossimità dell'entrata in vigore della l. n. 56/2014. Opinioni contrarie all'elezione indirette sono state espresse, in particolare, da: G.C. De MARTIN, *Il disegno autonomistico tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1/2014, 39-40; C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, 2/2013, 6-7; P. VERONESI, *Morte e temporanea resurrezione delle Province: non si svuota così un ente previsto in Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1 febbraio 2012, 6-7. In senso favorevole, invece, ad esempio: F. BASSANINI, *Sulla riforma delle Istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione in secondo grado degli organi delle nuove Province*, in *ASTRID Rassegna*, 19/2013, 4-5; F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, ivi, 9-18; L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 5-6/2012, 870-876. Per più ampie indicazioni bibliografiche, sia consentito il rinvio a G. BERGONZINI, *Province, democrazia indiretta, Corte costituzionale: un'occasione perduta*, in M. BERTOLISSI, G. BERGONZINI, *Province. Decapitate e risorte*, Torino, 2017, 73, nota 47. Di recente, sul carattere necessario degli enti di area vasta (e sull'importanza dello snodo fondamentale costituito dal rapporto tra elezione diretta, politicità, funzioni amministrative e risorse), G. RIVOSECCHI, *La 'questione' delle funzioni e delle risorse e la riforma delle Province a dieci anni dalla legge n. 56 del 2014*, in *Amministrazione in cammino*, 28 marzo 2025, 9-27.

[7] Per un esame critico dei diversi disegni di legge pendenti in Parlamento, si veda sempre G. RIVOSECCHI, *La 'questione' delle funzioni e delle risorse e la riforma delle Province a dieci anni dalla legge n. 56 del 2014*, cit., 22-27.

[8] Si allude al d.d.l. Renzi-Boschi (A.S. n. 1429), non entrato in vigore per effetto dell'esito negativo del referendum costituzionale *ex* art. 138, secondo comma Cost., celebrato il 4 dicembre 2016. Rispetto alla riforma costituzionale *de qua*, la legge n. 56/2014 si è dimostrata incauta, dando per scontato ciò che scontato non era (la soppressione costituzionale delle Province); oltre che – perlomeno – irrituale nel metodo, perché l'assetto normativo di rango primario degli enti di area vasta avrebbe dovuto seguire

di dieci anni viene regolarmente applicata per il rinnovo degli organi di enti tuttora costitutivi della Repubblica italiana. E con tutta probabilità continuerà ad esserlo, perlomeno nell'immediato futuro.

Ripercorrendo la giurisprudenza espressa, in particolare, dal giudice amministrativo in tema di legittimità delle operazioni elettorali emergono diversi arresti che consentono di guardare ad alcune problematiche note e ricorrenti della giustizia elettorale dalla specifica prospettiva delle elezioni indirette. Tanto vale, in specie, sia per il contenzioso pre-elettorale, sia per il contenzioso post-elettorale.

2. *Elezioni indirette e contenzioso pre-elettorale innanzi al Giudice Amministrativo. Casistica concreta e principali spunti di riflessione. a) La doverosa rappresentatività delle liste*

Quanto al contenzioso pre-elettorale relativo alle operazioni volte al rinnovo degli organi istituzionali degli enti di area vasta, merita di essere innanzitutto ricordata una delle prime pronunce espresse al riguardo dal Consiglio di Stato (sentenza n. 4993/2014), in tema di verifica del numero minimo di sottoscrizioni richieste per presentare una lista (c.d. principio di rappresentatività).

Gli appellanti contestavano l'esclusione di una lista disposta dall'ufficio elettorale provinciale perché alcune delle sottoscrizioni necessarie[9] erano state apposte da alcuni consiglieri comunali candidati a consigliere provinciale; avevano rilevato, in particolare, che con riferimento a questa tipologia di elezioni, in mancanza di apposita disciplina contenuta nella l. n. 56/2014, il divieto di sottoscrizione della lista da parte dei candidati avrebbe dovuto ritenersi illegittima.

Il Consiglio di Stato, confermando la decisione di primo grado[10], ha respinto l'appello rilevando, in primo luogo, che «il silenzio della più volte citata l. n. 56/2014 sul procedimento elettorale di secondo grado per l'elezione dei presidenti e dei consiglieri provinciali» non impedisce «il richiamo alle regole generali del procedimento elettorale preparatorio, ed in particolare alla verifica di rappresentatività delle liste partecipanti a competizioni elettorali». Infatti, «anche in seguito alla

---

un'eventuale riforma costituzionale che li riguardasse, e non anticiparla. Del rapporto critico tra riforma dell'ordinamento degli enti di area vasta e riforma costituzionale si era ragionato, commentando l'ordinanza della Corte costituzionale 17 marzo 2015, n. 39 e la successiva sentenza 26 marzo 2015, n. 50, in G. BERGONZINI, *Province, democrazia indiretta, Corte costituzionale: un'occasione perduta*, cit., 73. Detto rapporto è stato espressamente valorizzato, nel tentativo di giustificare *ex post* la sentenza n. 50/2015, da Corte cost., 7 dicembre 2021, n. 240, punto 8 del *Considerato in diritto*: tentativo non particolarmente riuscito, pare, anche solo considerando come la Corte abbia pacificamente ammesso di aver deciso, in precedenza, sulla base di una riforma costituzionale che costituiva il necessario presupposto della riforma degli anti di area vasta, ma che non era ancora entrata in vigore: in altri termini, sulla base di parametro futuro. Critiche, sul punto, anche le considerazioni di M. PICCHI, *"Ritorno al passato con* revirement*": Brevi riflessioni a margine della sentenza n. 240/2021 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2022, 304-305.

[9] L'art. 1, comma 70 della l. n. 56/2014 prevede che le liste debbano essere sottoscritte «*da almeno il 5 per cento degli aventi diritto al voto*».

[10] È la sentenza del T.A.R. Toscana, Sez. II, 30 settembre 2014, n. 1498, relativa alle elezioni del consiglio provinciale della Provincia di Massa-Carrara.

trasformazione delle province in enti di secondo grado, ma comunque a base elettiva, la rappresentatività delle liste concorrenti deve comunque essere dimostrata, pur nell'ambito del ristretto corpo elettorale formato dai sindaci e dai consiglieri dei comuni compresi nella provincia, attraverso la sottoscrizione delle liste medesime da soggetti non candidati». Alla verifica di rappresentatività è perciò «consustanziale l'alterità soggettiva tra elettori e candidati, e cioè tra il corpo elettorale e coloro che esercitano l'elettorato passivo»; in mancanza della quale «non vi sarebbe rappresentanza, ma cooptazione (…) e pura autoreferenzialità, se le liste fossero sottoscritte dai soggetti che le compongono attraverso l'accettazione della candidatura: la rappresentanza è l'antitesi della cooptazione, e cioè di un sistema di designazione non democratica, in cui i cooptati non sono espressione di un gruppo sociale esterno all'istituzione ma rappresentativi dello stesso»[11].

La questione appare in effetti di un certo significato, perché il problema si pone in termini diversi (o non si pone neppure[12]) per le elezioni a cui partecipa la generalità del corpo elettorale. In quest'ultimo caso, si rende opportuna una verifica di "serietà" minima delle candidature[13] che ha il chiaro scopo di evitare l'eccessiva parcellizzazione delle liste; anche a fronte dell'ampiezza dell'elettorato attivo e delle molteplici istante politiche che potrebbero pretendere di partecipare alla competizione elettorale, pur prive di adeguato sostegno. Con riferimento ad elezioni di questo tipo è discussa, pertanto, la legittimità di eventuali clausole legislative di favore che derogano alla regola generale, attenuando o eliminando l'obbligo della presentazione di liste di candidati munite di un certo numero di sottoscrizioni[14].

In presenza di un corpo elettorale ristretto, invece, il principio in base al quale le liste devono essere sottoscritte da soggetti diversi dai candidati assume un rilievo distinto e peculiare: obiettivo prioritario non è più (solo) assicurare la "serietà" delle candidature, ma (anche, e forse principalmente) garantire in concreto l'alterità tra elettori e candidati eleggibili; e, con essa, la reale democraticità di elezioni a cui partecipa attivamente un numero limitato di elettori. In mancanza di detta alterità, elettori e candidati eleggibili rischierebbero persino di coincidere, vanificando sostanzialmente lo stesso svolgimento delle elezioni.

Condivisibile risulta, quindi, l'affermazione della pronuncia in commento, secondo cui la ristrettezza del corpo elettorale «non costituisce un argomento valido per introdurre una deroga ad un sistema di designazione della rappresentanza che comunque esige una doverosa verifica preliminare, a garanzia della genuinità della competizione elettorale e della rispondenza delle liste a forze politiche di cui sia riscontrato il seguito

[11] Cons. Stato, Sez. V, 6 ottobre 2014, n. 4993, punti 3-6 del Diritto. Sostanzialmente analoga (ma argomentata in modo meno ampio) la decisione di prime cure del T.A.R. Toscana, n. 1498/2014.

[12] Come rilevato proprio da Cons. Stato, n. 4993/2014, punto 7 della motivazione in *Diritto*.

[13] Come chiarito da Corte cost., 4 marzo 1992, n. 83, punto 2 del *Considerato in diritto*, le candidature devono «essere munite di una sorta di dimostrazione di seria consistenza e di un minimo di consenso attestata dalla sottoscrizione di un determinato numero di elettori».

[14] In argomento, specificamente, D. GIROTTO, *L'art. 49 Cost. nel contenzioso elettorale. Tutela del concorso di partiti e movimenti politici, nell'interesse degli elettori*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale. Atti del Seminario svoltosi a Firenze, il 16 novembre 2012*, Napoli, 2013, 134-142.

presso la base elettorale»[15]. È proprio la ristrettezza del corpo elettorale, anzi, a costituire un motivo per ritenere particolarmente preziosa detta verifica.

2.1. *b) La persistente essenzialità delle forme e delle cadenze procedimentali*

Sempre in tema di corretta presentazione delle liste può essere menzionata una più recente decisione del T.A.R. Puglia, che ha espressamente ribadito il principio che impone l'assoluta regolarità del procedimento di identificazione dei candidati, anche ai fini della legittima ammissione delle relative liste alla competizione elettorale; e rispetto alla quale non è utilmente invocabile, in senso contrario, «il principio del *favor partecipationis* e della strumentalità delle forme»[16].

Significative, poi, alcune sentenze che hanno applicato rigidamente diverse regole procedurali di dettaglio, come precisate dalle linee guida ministeriali relative al procedimento elettorale di secondo grado[17]: relative, in particolare, al giorno con riferimento al quale deve essere calcolato il numero minimo di sottoscrizioni necessarie alla successiva presentazione delle liste, a garanzia del regolare svolgimento delle operazioni elettorali secondo cadenze temporali predefinite e conoscibili[18]; e alla

[15] Cons. Stato, n. 4993/2014, punto 7 della motivazione in *Diritto*. Il Consiglio di Stato ha ritenuto, poi, non condivisibile la tesi degli appellanti secondo cui la verifica non sarebbe necessaria «perché la rappresentatività è già stata accertata in capo agli elettori degli organi della provincia, in quanto a loro volta già eletti nei comuni in essa compresi»: una deroga di tal fatta al principio generale della rappresentatività richiederebbe una previsione espressa (ivi, punto 8 della motivazione in *Diritto*). Merita di essere ricordato anche il passaggio successivo, secondo il quale il sistema elettorale provinciale non lederebbe sotto questo profilo i diritti delle minoranze, «e precisamente dei partiti rappresentati nei consigli comunali in misura non sufficiente a presentare una lista di candidati ed al contempo di sottoscrittori minimi»; l'elezione indiretta, infatti, non necessariamente «deve riprodurre l'organizzazione politica della società espressa dai partiti e dunque ricalcare rigidamente gli equilibri raggiunti da questi ultimi negli organi elettivi dei comuni»; inoltre, le liste concorrenti all'elezione degli organi della provincia non devono obbligatoriamente essere espressione di un singolo partito, né le relative sottoscrizioni essere conseguentemente apposte da consiglieri comunali dello stesso partito (ivi, punto 9 della motivazione in *Diritto*). La considerazione risulta di particolare significato, perché conferma la sostanziale diversità della relazione politica che lega la cittadinanza comunale agli organi comunali rispetto a quella che si instaura tra il corpo elettorale ristretto e gli organi provinciali (solo) da tale corpo direttamente eletti.

[16] Così T.A.R. Puglia, Sez. III, 19 gennaio 2022, n. 109, punto 4 della motivazione in *Fatto e Diritto*, con riferimento alle elezioni del consiglio provinciale di Foggia (fattispecie relativa all'accertata invalidità dell'autenticazione delle firme di due candidati, perché effettuata prima della sottoscrizione dell'accettazione della candidatura; ad essa era conseguita l'esclusione della relativa lista, a causa del venir meno del numero minimo di candidati necessari alla sua presentazione).

[17] Trattasi, in specie, della circolare del Ministero dell'Interno n. 32 dell'1 luglio 2014 (*«Legge 7 aprile 2014, n. 56 - Elezioni di secondo grado dei consigli metropolitani, dei presidenti delle province e dei consigli provinciali. Linee guida per lo svolgimento del procedimento elettorale»*). La circolare e tutti i relativi allegati, di particolare utilità per comprendere nel dettaglio lo svolgimento del procedimento elettorale di secondo grado, è reperibile a questo link. Successivamente alle modifiche del sistema elettorale apportate dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, di conversione del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, il Ministero dell'Interno ha poi predisposto la circolare integrativa n. 35/2014 (reperibile a questo indirizzo).

[18] Il numero di elettori aventi diritto di voto, componenti il corpo elettorale ristretto, sul quale calcolare il numero minimo di sottoscrizioni di cui si è detto (5%) deve essere accertato al «35°giorno antecedente la votazione» (punto 5 delle Linee guida). Se ne è occupato il T.A.R. Calabria, Sez. Reggio Calabria, 12 gennaio 2021, n. 47, con riferimento alle elezioni del consiglio metropolitano di Reggio

perentorietà del termine entro il quale l'Ufficio elettorale provinciale può legittimamente deliberare in ordine all'ammissione e all'esclusione delle liste[19].

Si tratta di pronunce che confermano, complessivamente, l'importanza di rispettare le forme, i termini e i passaggi procedimentali essenziali del procedimento elettorale, vincolanti e non derogabili anche in caso di elezioni provinciali e metropolitane. La diversa articolazione del sistema elettorale indiretto, e la rimodulazione dei diritti di elettorato attivo e passivo, non possono in effetti costituire motivi validi per ammettere eventuali forme di irritualità: lo vietano il doveroso rispetto del principio di legalità[20], e la necessità di garantire piena tutela giurisdizionale a tutti i soggetti coinvolti.

2.2. *c) L'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione dell'art. 129 c.p.a. e la sua possibile interpretazione estensiva, costituzionalmente orientata*

Di interesse risulta, inoltre, la sentenza del T.A.R. Lombardia n. 204/2019, con cui il Giudice Amministrativo ha elaborato con ampia motivazione indirizzi interpretativi inconsueti (ma non per questo meno apprezzabili, per quanto si dirà), relativi a diversi profili particolarmente discussi del contenzioso pre-elettorale.

Il giudizio prendeva le mosse da un ricorso con cui erano stati impugnati *ex* art. 130 c.p.a., successivamente allo svolgimento delle elezioni, il verbale di proclamazione degli eletti e tutti gli atti presupposti, tra cui in particolare i provvedimenti di ammissione e di esclusione delle liste dalla competizione elettorale. I ricorrenti, in qualità di soggetti dotati di elettorato attivo perché amministratori locali di Comuni facenti parte della Provincia interessata dalle elezioni[21], avevano contestato l'illegittimità della consultazione elettorale e dei suoi esiti a causa dell'asserita, altrettanto illegittima esclusione di due liste: solo avverso la quale avevano articolato, dunque, specifici motivi d'impugnazione[22].

Calabria: «l'esatta individuazione dei soggetti da ammettere al voto è operazione distinta, che riguarda solo la compilazione degli elenchi sezionali e può essere effettuata e completata di norma sino al giorno prima delle votazioni, ma è evidente che il numero minimo delle sottoscrizioni a corredo delle liste deve rimanere esente da variazioni successive al calcolo fatto avuto riguardo ad un preciso momento, ossia al 35° giorno antecedente la votazione, e così reso noto al 30° giorno» (ivi, punto 3.1 della motivazione in *Fatto e Diritto*).

[19] Al riguardo si è pronunciato il T.A.R. Liguria, Sez. I, 11 gennaio 2023, n. 72, con riferimento alle elezioni del consiglio provinciale della Provincia della Spezia. Il termine perentorio *de quo* («il 15° giorno antecedente quello della votazione») è stabilito al punto 7), ultimo alinea, delle Linee guida ministeriali; analogamente disponeva l'art. 20, comma 1, del Manuale operativo per l'organizzazione della procedura elettorale per la elezione del presidente della Provincia e del consiglio provinciale della Spezia, approvato con la deliberazione del Commissario straordinario della Provincia della Spezia n. 155 dell'1 settembre 2014.

[20] Pur inteso in senso ampio, risultando la l. n. 56/2014 integrata in modo significativo e particolarmente dettagliato, quanto al procedimento elettorale, dalle menzionate circolari nn. 32 e 35/2014 del Ministero dell'Interno.

[21] Si trattava della Provincia di Lodi, e due dei ricorrenti erano anche presentatori di una delle liste escluse.

[22] Si veda T.A.R. Lombardia, Sez. III, 29 gennaio 2019, n. 204, punti 2-4.1 della motivazione in *Diritto*.

Il T.A.R. Lombardia, richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 236/2010 in tema di autonoma impugnazione degli atti del procedimento preparatorio alle elezioni immediatamente lesivi, e le discusse vicende relative alla formulazione dell'art. 129 c.p.a.[23], ha ritenuto che «l'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 129 c.p.a. riguardi non solo i candidati e i presentatori delle liste, ma anche gli elettori, e che l'ambito oggettivo, ovvero gli atti impugnabili, non siano soltanto i provvedimenti di esclusione delle liste ma anche quelli di ammissione»[24]. Per l'effetto, il ricorso è stato dichiarato inammissibile.

Detta conclusione si basa esplicitamente, secondo l'argomentazione del T.A.R., su di una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 129 c.p.a.

L'art. 129 c.p.a. non individua in modo chiaro i soggetti legittimati a ricorrere, ma solo gli atti impugnabili (quelli *«immediatamente lesivi del diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale preparatorio»*); il Giudice Amministrativo ha correttamente evidenziato, però, che «la regolarità della fase preparatoria del procedimento elettorale incide direttamente sulla posizione giuridica dell'elettore, in quanto fase prodromica all'esercizio del diritto di voto, di cui all'art. 48 Cost. La legittimità degli atti assunti in seno alla fase preparatoria si ripercuote necessariamente e direttamente sulla successiva fase elettorale vera e propria, in cui si esplica il diritto di voto»[25]. L'elettore deve quindi ritenersi «titolare di una posizione giuridicamente protetta anche in relazione agli atti della fase preparatoria»: rispetto all'esclusione o all'ammissione delle liste «la posizione dell'elettore non può considerarsi neutra, in quanto le corrette operazioni in ordine alla fase preparatoria si riversano sulla effettività dell'esercizio del diritto di voto».

L'elettore ha dunque l'onere di «impugnare *recta via* i relativi atti, dato che «un confronto elettorale che sia l'esito di illegittimità realizzatesi nella fase preparatoria non può che minare il concreto, pieno e consapevole diritto di voto»[26].

---

[23] Il cui testo originario stabiliva, al comma 1, che *«I provvedimenti relativi al procedimento preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali concernenti l'esclusione di liste o candidati possono essere immediatamente impugnati, esclusivamente da parte dei delegati delle liste e dei gruppi di candidati esclusi»*; la formulazione attuale del comma medesimo, come riformato dall'art. 1, comma 1, lett. s) del d.lgs. 4 settembre 2012, n. 160, prevede invece che *«I provvedimenti immediatamente lesivi del diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali e per il rinnovo dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia sono impugnabili* (…)». Ampiamente, sulle criticità della formulazione dell'art. 129 c.p.a. (originaria, e attuale), M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale. Atti del Seminario svoltosi a Firenze, il 16 novembre 2012*, cit., 38-56, e M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, Padova-Milano, 2022, 257-295; si vedano anche G. RIVOSECCHI, *Il contenzioso post-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, ivi, 256-263 e, più di recente, V. FOGLIAME, *Le elezioni regionali e locali*, in questa *Rivista*, 2/2025, 136-141.

[24] T.A.R. Lombardia, n. 209/2019, n. 204, punto 9 della motivazione in *Diritto*.

[25] T.A.R. Lombardia, n. 209/2019, n. 204, punto 13.2 della motivazione in *Diritto*.

[26] T.A.R. Lombardia, n. 209/2019, n. 204, punto 13.4 della motivazione in *Diritto*. A queste considerazioni il T.A.R. perviene sulla scorta della giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 1/1995 e 236/2010), dell'art. 3 del I Protocollo addizionale alla CEDU (e della sentenza della Corte EDU 16 marzo 2006, n. 58278); ad ulteriore conferma viene citato l'art. 100 del D.P.R. n. 570/1960, che consente a qualunque elettore di promuovere l'azione penale, costituendosi parte civile, anche per i reati commessi nella fase preparatoria del procedimento elettorale.

Il doppio binario processuale disciplinato dagli artt. 129 e 130 c.p.a. riguarderebbe, pertanto, solo la fase del procedimento elettorale, ma non la legittimazione a ricorrere. Poiché la tutela anticipata garantita dall'art. 129 c.p.a. è volta a sindacare «vizi che, se non emendati prima dello svolgimento delle consultazioni, potrebbero rendere inutili le elezioni stesse», non vi sarebbe ragione «per escludere dai legittimati attivi gli elettori, in quanto (…) titolari di una posizione giuridicamente protetta»[27]. Né si potrebbe immaginare che un medesimo atto preparatorio possa essere impugnato con il rito *ex* art. 129 c.p.a., piuttosto che con quello *ex* art. 130 c.p.a., «a seconda del soggetto che agisce, candidato o presentatore della lista da un lato, ed elettore dall'altro». Secondo il T.A.R., una soluzione di tal fatta contrasterebbe con l'urgenza di risolvere utilmente tutte le questioni relative al procedimento preparatorio, e di evitare che le elezioni possano essere poste nel nulla solo *ex post*, per motivi invalidanti originari; si presterebbe a strumentali elusioni del termine a ricorrere, in presenza di atti immediatamente lesivi; potrebbe dar luogo, infine, a un inutile spreco di risorse pubbliche[28].

In merito al profilo oggettivo, d'altra parte, l'espressione generica del vigente art. 129 c.p.a. dovrebbe indurre a considerare impugnabili tutti gli atti relativi al procedimento preparatorio che possono avere effetto sul successivo svolgimento delle elezioni e sul corretto esercizio del diritto di voto.

Tanto varrebbe anche per i provvedimenti di ammissione delle liste: «la partecipazione illegittima di una lista ad una competizione elettorale pregiudic[a] l'elezione stessa, incidendo sull'esercizio del diritto di voto in quanto altera il libero e corretto gioco democratico, indipendentemente dal numero di voti ottenuti e quindi del risultato elettorale. Tali argomenti valgono sia per l'elettorato attivo, essendo gli elettori costretti a destinare infruttuosamente il loro voto, sia per l'elettorato passivo, in quanto i candidati subiscono inevitabilmente un'alterazione del loro risultato elettorale derivante dalla partecipazione di una lista che non aveva titolo a concorrere». La possibile tutela solo *ex post* contro l'illegittima ammissione di una lista non può, dunque, in alcun modo essere considerata equivalente rispetto alla tempestiva impugnazione dei provvedimenti di ammissione delle liste, prima delle elezioni. E la stessa tutela rinnovatoria (consistente nella ripetizione delle operazioni elettorali) avverrebbe necessariamente «con condizioni fattuali differenti», perché «il decorso del tempo costituisce un elemento che muta le condizioni politiche, sociali, ambientali e storiche di un determinato contesto»[29].

[27] T.A.R. Lombardia, n. 209/2019, n. 204, punto 13.6 della motivazione in *Diritto*.

[28] In questo senso T.A.R. Lombardia, n. 209/2019, n. 204, punti 13.7-13.11 della motivazione in *Diritto*.

[29] T.A.R. Lombardia, n. 209/2019, n. 204, punti 14.3 e 14.4 della motivazione in *Diritto*. La decisione richiama, in proposito, l'ordinanza del T.A.R. Liguria, Sez. II, 28 maggio 2009 n. 90, ribadendo tra l'altro come, nelle more del giudizio, chi è risultato vincitore di elezioni successivamente annullate possa nel frattempo continuare ad amministrare l'ente locale, consolidando posizioni di vantaggio politico. Sulla necessità di ammettere l'immediata impugnazione in sede pre-elettorale anche dei provvedimenti di ammissione delle liste, si veda soprattutto P. QUINTO, *Il nuovo Codice, il giudizio elettorale e la Corte Costituzionale: una singolare coincidenza*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 15 luglio 2010.

L'interesse per la pronuncia va oltre il vigente sistema elettorale degli enti di area vasta. Pur trattandosi di una decisione rimasta sostanzialmente minoritaria[30], essa tratteggia in modo dettagliato e condivisibile[31] le ragioni che possono indurre ad ampliare le possibilità di tutela offerte dal vigente art. 129 c.p.a., con riferimento a tutte le operazioni relative alla fase pre-elettorale ivi previste (elezioni di Comuni, enti di area vasta[32], Regioni, Parlamento europeo).

Ove si condividano le perplessità relative all'attuale formulazione dell'art. 129 c.p.a.[33], la soluzione preferibile risulta in effetti quella di estendere il suo ambito oggettivo e soggettivo di applicazione tramite un'interpretazione costituzionalmente orientata. Autorevolmente supportata (come correttamente rilevato dal T.A.R. Lombardia) dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha sottolineato la decisiva importanza di tutelare in modo efficace e tempestivo le situazioni soggettive immediatamente lese dagli atti di esclusione di liste o candidati; e ritenuto incostituzionale posticiparne l'impugnabilità a un momento successivo allo svolgimento delle elezioni per violazione degli artt. 24 e 113 Cost. Poiché «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

[30] In senso contrario, ad esempio, sotto il profilo soggettivo (inammissibilità dell'azione popolare *ex* art. 19 c.p.a.): Cons. Stato, Sez. V, 26 luglio 2016, n. 3361, punto 5 della motivazione in *Diritto*; T.A.R. Lazio, Sez. II bis, 18 aprile 2019, n. 5085, punto 3.2 della motivazione in *Diritto*; T.A.R. Campania, Sez. Salerno, Sez. I, 25 settembre 2018, n. 1326, punto 3 della motivazione in *Fatto e Diritto* (con specifico riferimento alle elezioni provinciali). Quanto al profilo oggettivo, l'immediata impugnabilità dei soli atti di esclusione delle liste è stata ribadita, tra le altre, da: Cons. Stato, Sez. II, 31 maggio 2021, n. 4181, punto 11.3 della motivazione in *Diritto*; Cons. Stato, Sez. III, 18 maggio 2016, n. 2073, punto 8 della motivazione in *Fatto e Diritto*; T.A.R. Campania, Sez. Salerno, Sez. I, 25 settembre 2018, n. 1326, punto 3 della motivazione in *Fatto e Diritto* (sempre con specifico riferimento alle elezioni provinciali).

[31] In senso adesivo, in precedenza, M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., 263-265. Il rilievo della sentenza in commento, pur rimasta minoritaria, è stato evidenziato anche da V. FOGLIAME, *Le elezioni regionali e locali*, cit., 139 (e, ivi, in nota n. 41).

[32] È forse il caso di ricordare che le disposizioni relative alle operazioni elettorali contenute nel libro quarto, titolo VI, c.p.a. si applicano anche al contenzioso sulle operazioni elettorali delle Città metropolitane per espresso disposto dell'art. 7, comma 8-*quater* del d.l. 31 agosto 2016, n. 168 convertito, con modificazioni, dalla l. 25 ottobre 2016, n. 197. Il problema era stato oggetto di specifica rimessione alla Corte costituzionale (si veda l'ordinanza del T.A.R. Lombardia, Sez. III, 28 aprile 2016, n. 841) alla quale la Corte ha risposto con l'ordinanza 4 maggio 2017, n. 96, di restituzione degli atti al giudice *a quo* per *ius superveniens*, a seguito della ricordata precisazione normativa.

[33] Espresse, ad esempio da M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 53-55 secondo il quale la formulazione attuale dell'art. 129 non consentirebbe di ritenere legittimati soggetti diversi dai singoli candidati e dai delegati di lista; dubbia sarebbe, inoltre, anche l'impugnabilità degli atti di ammissione delle liste o candidati, che non pregiudicherebbero direttamente e immediatamente il diritto a partecipare al procedimento elettorale preparatorio. Anche per E. LEHNER, *Azione popolare e giustizia elettorale*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale. Atti del Seminario svoltosi a Firenze, il 16 novembre 2012*, cit., 113, il testo riformato dell'art. 129 c.p.a. «non contempla affatto l'azione popolare». Analogamente, in precedenza, R. DE NICTOLIS, *Il secondo correttivo del codice del processo amministrativo*, in *Federalismi.it*, 20/2012, 14-15, e A. PAJNO, *Le nuove disposizioni correttive e integrative al codice del processo amministrativo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1/2013, 15-16. Secondo G. RIVOSECCHI, *Il contenzioso post-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., ivi, 260, il riformato art. 129 c.p.a. consentirebbe perlomeno di «allargare il novero dei provvedimenti impugnabili», oltre quelli di esclusione; si veda anche N. SAITTA, *I giudizi elettorali. Principi e regole del contenzioso amministrativo e ordinario*, Milano, 2021, 31-32.

appare inidonea ad evitare che l'esecuzione del provvedimento illegittimo di esclusione abbia, nel frattempo, prodotto un pregiudizio»[34].

Considerazioni, queste, che sembrano valere anche per i provvedimenti di ammissione delle liste, dato che l'illegittima partecipazione alle consultazioni elettorali ne condiziona lo svolgimento e ne altera comunque l'esito, in modo potenzialmente irreparabile.

L'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 129 c.p.a. consentirebbe, poi, di rendere più omogenea la disciplina relativa alla legittimazione attiva nel contenzioso pre-elettorale di primo grado e d'appello. La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha infatti chiarito, da tempo, che tutti gli elettori devono comunque ritenersi legittimati a proporre appello avverso la decisione di primo grado relativa alla legittimità delle operazioni elettorali preparatorie, per assicurare il diritto di difesa ed «evitare la formazione di un giudicato a loro opponibile»[35]. Questa conclusione è giustificata dalla naturale efficacia *erga omnes* del giudicato in materia di operazioni elettorali; si fatica a comprendere, allora, per quale ragione (diversa dall'ossequio formale alla lettera dell'art. 129 c.p.a.) dovrebbe essere consentito agli elettori far valere il loro diritto di difesa esclusivamente in appello, invece che già (utilmente) in primo grado.

Anche sotto questo specifico profilo, l'interpretazione estensiva dell'art. 129 c.p.a. sembra condurre a esiti ragionevoli; persino più plausibili di quelli a cui porta, appunto, la sua interpretazione letterale.

La via alternativa della possibile dichiarazione d'incostituzionalità dell'art. 129 c.p.a. continua ad apparire, d'altra parte, del tutto impervia, a fronte dei tempi ristrettissimi del contenzioso pre-elettorale, difficilmente compatibile con il sindacato di legittimità costituzionale in via incidentale[36].

Nel caso in cui si intenda seguire l'interpretazione estensiva dell'art. 129 c.p.a., peraltro, è necessario tenerne ben presenti le conseguenze: all'allargamento dell'ambito

---

[34] Così Corte cost., 7 luglio 2010, n. 236, punto 3 del *Considerato in diritto*. Si veda anche il successivo punto 3.4 del *Considerato in diritto*: «il sindacato giurisdizionale sugli atti immediatamente lesivi relativi al procedimento preparatorio alle elezioni rappresenta una garanzia fondamentale per tutti i cittadini. In un ordinamento democratico, infatti, la regola di diritto deve essere applicata anche a tali procedimenti e, a questo fine, è essenziale assicurare una tutela giurisdizionale piena e tempestiva, nel rispetto degli artt. 24 e 113 Cost.». La decisione è stata commentata positivamente, tra gli altri, da RI. CHIEPPA, *Riflessi della sent. n. 236 del 2010 sulla tutela degli atti di procedimento preparatorio alle elezioni (codice del processo amministrativo e procedimento elettorale politico)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, 2905-2908, ed E. LEHNER, *Finalmente sancita l'immediata impugnabilità degli atti preliminari alle elezioni regionali e locali*, ivi, 2912-2915. La portata della sentenza, anche oltre l'ambito delle elezioni locali, è stata di recente valorizzata da M. MANCINI, *L'elezione delle camere: la fase "preelettorale"*, relazione tenuta al Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Pisa, 6-7 giugno 2025, La giustizia elettorale. Accesso, tutele ed efficienza, versione provvisoria, 33-43 (reperibile a questo indirizzo).

[35] Così Cons. Stato, Sez. V, 8 maggio 2013, n. 2500, che ricorda come «in tema di contenzioso elettorale, (…) il giudicato formatosi acquist[i] autorità ed efficacia "erga omnes", non essendo compatibile con la natura popolare dell'azione, con il suo carattere fungibile e con le sue funzioni e finalità, che gli effetti della pronuncia rimangano limitati alle sole parti del giudizio»; vi hanno fatto espresso riferimento, in particolare, E. LEHNER, *Azione popolare e giustizia elettorale*, cit., 123, e M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., 262-263.

[36] L'argomento è stato approfondito soprattutto da M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., 319-323.

oggettivo e soggettivo di applicazione dell'art. 129 c.p.a. consegue necessariamente un corrispondente ampliamento del numero di soggetti che devono proporre tempestiva impugnazione di fronte al Giudice Amministrativo (tutti gli elettori), a pena di decadenza; e un analogo ampliamento del tipo di provvedimenti (non solo di esclusione delle liste, ma anche di ammissione) che altrettanto tempestivamente devono essere gravati, sempre a pena di inammissibilità.

In proposito sarebbe senz'altro auspicabile, quindi, l'elaborazione da parte del Giudice Amministrativo di un indirizzo ermeneutico condiviso. L'adesione all'interpretazione maggioritaria dell'art. 129 c.p.a. espone al pericolo di vedersi dichiarata inammissibile l'impugnazione proposta *ex* art. 130 c.p.a., nel caso in cui il collegio ritenga di seguire la (pur condivisibile) interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 129 c.p.a. su cui ci si è soffermati[37]. Viceversa, la preferenza per quest'ultima interpretazione minoritaria rischia di condurre all'immediata dichiarazione d'inammissibilità i ricorsi cautelativamente proposti prima dello svolgimento delle elezioni: rischio meno grave (perché in tal caso sarebbe comunque possibile proporre un ricorso *ex* art. 130 c.p.a. successivamente alla proclamazione degli eletti), ma comunque non privo di conseguenze in termini di (inutile?) aggravamento processuale; con tutti i relativi oneri, non solo economici.

L'attribuzione di un significato estensivo costituzionalmente orientato all'art. 129 c.p.a. aggrava ed espande, poi, un ulteriore problema interpretativo specificamente sollevato dalle elezioni provinciali/metropolitane: come muta esattamente la nozione di azione popolare (in tesi, anche relativa al contenzioso pre-elettorale) in presenza di elezioni indirette, e chi dovrebbe essere considerato *«elettore»*[38]?

3. *Elezioni indirette e contenzioso post-elettorale innanzi al Giudice Amministrativo. Casistica concreta e principali spunti di riflessione. a) La perentorietà del termine di deposito del ricorso e l'obbligo di notifica ad almeno un controinteressato*

Diverse indicazioni, alcune delle quali significative, emergono anche dalla giurisprudenza amministrativa espressa sul contenzioso successivo allo svolgimento delle elezioni provinciali e metropolitane.

Muovendo dai profili più ovvi, è in primo luogo opportuno ricordare che il rito speciale definito dall'art. 130 c.p.a. (a differenza di quello caratteristico del contenzioso pre-elettorale disciplinato dall'art. 129 c.p.a.) impone il deposito preliminare del ricorso nel termine di *«trenta giorni dalla proclamazione degli eletti»*[39]; a cui deve seguire, una volta fissata l'udienza di discussione, la successiva notifica del ricorso e del decreto di

[37] Esattamente come avvenuto nel caso deciso dalla commentata sentenza del T.A.R. Lombardia, n. 209/2019: risultando evidente come i ricorrenti-elettori avessero deciso di contestare l'illegittima esclusione delle liste solo unitamente alla proclamazione degli eletti, sulla base della più consolidata interpretazione degli artt. 129 e 130 c.p.a.

[38] Se ne parlerà nel successivo paragrafo n. 4.

[39] Art. 130, comma 1, lett. a) c.p.a.

fissazione entro dieci giorni *«all'ente della cui elezione si tratta», «alle altre parti che vi hanno interesse» e «ad almeno un controinteressato»*[40].

Anche successivamente all'entrata in vigore della l. n. 56/2014 e con riferimento alle elezioni indirette è stata espressamente confermata, pertanto, la perentorietà del termine per il deposito del ricorso e la necessità di notificarlo ad almeno uno dei soggetti eletti alle cariche di presidente e/o di consigliere provinciale (in qualità di controinteressati)[41].

E non poteva essere diversamente, considerata la necessità di applicare il particolare termine decadenziale abbreviato *de quo* anche con riferimento alle elezioni provinciali; e l'altrettanto scontata necessità di evocare formalmente in giudizio chi ha interesse alla conservazione dell'atto di proclamazione degli eletti. La trasformazione di Province e Città metropolitane in enti di secondo livello non comporta quindi (né potrebbe ragionevolmente comportare), sotto questo profilo, alcuna conseguenza autonomamente rilevante.

3.1. *Il divieto di extraterritorialità del voto*

Sempre con riferimento alle elezioni provinciali è stato ribadito, poi, il c.d. divieto di extraterritorialità del voto, per l'ipotesi di raccolta del voto dei degenti ricoverati in ospedali e case di cura.

In base al principio di territorialità del voto, «insito nello stesso carattere essenziale del territorio, quale elemento costitutivo dell'Ente della cui elezione si tratta», l'elettore può votare in un seggio diverso da quello assegnato, a condizione che il luogo di cura presso cui egli è ammesso a votare si trovi nel territorio dell'ente della cui elezione si tratta[42]. Tale principio è espressamente applicabile alle elezioni comunali e provinciali in base agli artt. 24 della l. 23 marzo 1956, n. 136, e 42, comma 1, del D.P.R. n. 16 maggio 1960, n. 570[43], nonché alle elezioni regionali[44] e circoscrizionali[45]; nel silenzio sul punto della l. n. 56/2014 non esistono dunque, secondo il Giudice Amministrativo, motivi plausibili per derogarvi, neppure in considerazione della ristrettezza del corpo elettorale chiamato ad eleggere gli organi istituzionali degli enti di secondo livello. Per queste ragioni sono state parzialmente annullate le operazioni elettorali relative alle fasce demografiche con riferimento alle quali erano stati illegittimamente ammessi al voto due consiglieri comunali ricoverati in strutture

[40] Art. 130, comma 3, lett. a) e c) c.p.a.

[41] Si veda T.A.R. Lazio, Sez. II Bis, 16 marzo 2015, n. 4223, con riferimento al provvedimento di proclamazione degli eletti alla carica di presidente e del consiglio provinciale della Provincia di Rieti, che ha dichiarato inammissibile il ricorso introduttivo per entrambi i motivi.

[42] In questo senso T.A.R. Campania, Sez. Salerno, 28 aprile 2022, n. 1121, punto 9.4 della motivazione in *Fatto e Diritto*, relativamente alle elezioni della Provincia di Avellino.

[43] In base ad entrambi, *«i degenti in ospedali e case di cura sono ammessi a votare nel luogo di ricovero, purché siano elettori del comune o della provincia rispettivamente per la elezione del consiglio comunale e provinciale»*.

[44] Art. 12 della l. 17 febbraio 1968, n. 108.

[45] Art. 6 della legge 8 aprile 1976, n. 278.

ospedaliere situate al di fuori del territorio provinciale; ed è stata conseguentemente disposta la rinnovazione delle elezioni *in parte qua*[46].

La decisione è stata confermata dal Consiglio di Stato in sede d'appello, poiché «il principio di territorialità è applicabile anche all'elezione di secondo grado, non rinvenendosi (…) alcuna norma derogatoria al riguardo, né potendosi disapplicare la disciplina legislativa, che nella sua generalità non pone dubbi sulla sua applicabilità (…), considerato inoltre che il suddetto principio è insito nel carattere dell'ente locale, tra i cui elementi costituivi vi è il territorio»[47].

Gli esiti cui sono pervenute le decisioni ricordate appaiono difficilmente discutibili, trovando esse diretto fondamento nella menzionata disciplina di rango primario. Da uno degli elementi costitutivi dell'ente locale (il territorio), il legislatore sembra in effetti aver ricavato una sorta di condizione per il legittimo esercizio del diritto di voto: in caso di degenza per motivi di salute, l'elettore ha l'onere di farsi ricoverare in un ospedale o in una casa di cura con sede nel territorio dell'ente interessato dalle elezioni; pena l'impossibilità giuridica di esercitare il suo diritto di voto.

Sull'opportunità di questa scelta legislativa è forse possibile avanzare qualche perplessità, per diversi motivi. In primo luogo, l'esercizio del diritto fondamentale di tutelare al meglio la propria salute, in determinate circostanze ben potrebbe consigliare (o imporre) di recarsi in un luogo di cura che non si trova nel territorio di riferimento; senza che ciò debba necessariamente avere effetti pregiudizievoli per l'esercizio dell'altrettanto fondamentale diritto di voto. Inoltre, la scelta di farsi curare in tal luogo non sembra interrompere, di per sé, il legame con il "proprio" ente locale[48]. Infine, nel caso specifico delle elezioni provinciali detto legame è comunque ulteriormente dimostrato dal fatto che l'elettore non è un *quivis de populo*, ma un elettore qualificato (sindaco o consigliere provinciale); che ha già ricevuto un'investitura democratica e che esercita un preciso ruolo politico, senz'altro significativo per il rispettivo ente locale.

3.2. *Il voto ponderato e il suo effetto moltiplicatore di carattere quantitativo e qualitativo: possibili criticità*

Il sistema elettorale vigente per gli enti di area vasta ha dato particolare occasione di contestazione in sede giurisdizionale anche con riferimento alla ponderazione del voto.

Al riguardo, è opportuno ricordare che la l. n. 56/2014 prevede un meccanismo di voto ponderato per l'elezione del consiglio metropolitano (art. 1, comma 32), del

[46] Si veda sempre T.A.R. Campania, n. 1121/2022, punti 9.5 e ss. della motivazione in *Fatto e Diritto*.

[47] Così Cons. Stato, Sez. II, 19 agosto 2022, n. 7330, punto 13 della motivazione in *Fatto e Diritto*. La vicenda ha avuto un ulteriore strascico per effetto della successiva impugnazione del nuovo atto di proclamazione degli eletti conseguente alla parziale rinnovazione delle elezioni provinciali: il relativo ricorso è stato respinto nel merito da T.A.R. Campania, Sez. Salerno, 29 settembre 2022, n. 2497.

[48] Legame che può dipendere da molti fattori, ma non necessariamente dal luogo in cui una persona decide di farsi curare. La condizione imposta dal legislatore all'elettore sembra quasi tradursi, dunque, in una sorta di obbligo assoluto di "fedeltà territoriale" all'ente di riferimento.

presidente provinciale (art. 1, commi 63 e 64) e del consiglio provinciale (art. 1, comma 76) che muove dalla suddivisione dei Comuni in nove fasce demografiche (art. 1, comma 33). Rispetto a ogni fascia viene determinato un indice di ponderazione (art. 1, comma 34, che rinvia alle modalità di computo definite nell'allegato A), dalla cui applicazione al termine dello scrutinio degli esiti delle elezioni discende l'attribuzione della cifra elettorale ponderata di ciascuna lista, nonché della cifra individuale ponderata dei singoli candidati (art. 1, commi 36, 37, 64, 77).

Questo meccanismo ha un effetto moltiplicatore sia di carattere quantitativo, perché il voto espresso da ciascun elettore si trasforma in un punteggio complessivo (cifra elettorale) molto superiore; sia qualitativo, perché il sistema di ponderazione tende a premiare gli elettori/amministratori locali dei Comuni con maggiore popolazione.

Per questi motivi, in vigenza della legge n. 56/2014 si è sviluppato un contenzioso post-elettorale relativo alle elezioni indirette che riguarda specificamente la regolarità dei singoli voti espressi dagli elettori: la conferma della validità (o meno) in sede giurisdizionale di pochi vochi può avere effetti decisivi in termini di rideterminazione delle rispettive cifre elettorali e, quindi, di esiti delle elezioni[49]. Proprio perché in un sistema elettorale di questo tipo ogni singolo voto ha un peso specifico del tutto peculiare.

Di fronte al Giudice Amministrativo, poi, è stata espressamente eccepita l'illegittimità costituzionale della l. n. 56/2014 proprio sotto il profilo della ponderazione del voto, per violazione dei principi di uguaglianza, libertà e segretezza del voto *ex* art. 48 Cost.[50]. Il meccanismo di ponderazione del voto previsto dalla l. n. 56/2014, secondo i ricorrenti, avrebbe impedito un'adeguata rappresentazione dei piccoli Comuni in seno al consiglio dell'ente di area vasta, consentendo una netta prevalenza delle decisioni di cui sono portatori i Comuni più popolosi; avrebbe comportato l'espressione di un voto non libero, perché sostanzialmente prevedibile nei suoi esiti (oltre che pianificabile *ex ante*), alla luce dell'indice di ponderazione, preventivamente noto; e pregiudicato infine anche la segretezza del voto, poiché l'attribuzione alle schede elettorali di diversi colori a seconda della dimensione demografica del Comune avrebbe consentito di capire "chi ha votato chi"[51].

Il T.A.R. ha respinto l'eccezione d'incostituzionalità in applicazione dei principi tratteggiati dalla sentenza della Corte costituzionale 10 luglio 1968, n. 96, secondo la quale in caso di elezioni indirette, quando «l'elettorato attivo è attribuito ad un cittadino

[49] Come esempio recente di particolare interesse può essere menzionato il caso di cui si è occupato il T.A.R. Lombardia, Sez. V, prima con l'ordinanza istruttoria 13 gennaio 2025, n. 93, con cui è stata disposta un verificazione volta a riesaminare le schede ritenute nulle, e poi con la sentenza 2 aprile 2025, n. 1135, conclusiva del giudizio (relativamente alle elezioni del consiglio provinciale e del presidente della Provincia di Pavia). A prescindere dall'esito di merito (il ricorso è stato comunque respinto), la fattispecie concreta è significativa: è stata contestata la rilevata nullità di sole tre schede di voto, il cui conteggio in favore del ricorrente gli avrebbe consentito di maturare un punteggio ponderato complessivo di 90 punti superiore a quello originariamente attribuitogli, e di sopravanzare nettamente la candidata al consiglio provinciale risultata eletta.

[50] Si trattava del giudizio deciso dal T.A.R. Liguria, Sez. I, 20 febbraio 2023, n. 223, relativo all'elezione del consiglio metropolitano di Genova.

[51] Si veda sempre T.A.R. Liguria, n. 223/2023, punto 1 della motivazione in *Fatto e Diritto*.

eletto dal popolo in sua rappresentanza, non contrasta col principio di eguaglianza, ma anzi vi si conforma, la norma che faccia conto del numero di elettori che gli conferirono il proprio voto, e con esso la propria fiducia»[52]. Lo stesso dovrebbe dunque valere anche per il voto ponderato previsto dalla l. n. 56/2014, «tenuto conto che il comune e la provincia rappresentano "la propria comunità" (art. 3 comma 1 nn. 2 e 3 del D. Lgs. 18.8.2000, n. 267) e dunque non soltanto gli elettori, ma tutti coloro che, ancorché minorenni, risiedono nel relativo territorio»[53].

Le considerazioni della Corte costituzionale sembrano essere state correttamente applicate dal Giudice Amministrativo per escludere l'incostituzionalità del meccanismo del voto plurimo per violazione del principio di uguaglianza del voto[54]: il voto ponderato, in una elezione di questo tipo, ha proprio lo scopo (non irragionevole) di assegnare agli "elettori intermedi" un peso rappresentativo diverso a seconda della dimensione demografica della comunità territoriale di riferimento.

Si tratta, però, di un meccanismo elettorale che rende evidente (e aggrava) una delle più significative criticità della l. n. 56/2014, relativa all'attuale posizione costituzionale dell'ente di area vasta nel sistema delle autonomie locali. Il voto ponderato premia gli amministratori dei Comuni con maggiore popolazione e tende a sovrarappresentarne i relativi interessi in seno agli organi di governo delle Province e delle Città metropolitane; con il rischio che gli enti di area vasta, invece di operare come livelli di governo effettivamente distinti e funzionalmente autonomi rispetto ai Comuni (oltre che superiori nella scala della sussidiarietà), finiscano per essere amministrati come una sorta di associazione di Comuni[55]; nella quale la volontà dei più forti (di chi ha più voti) prevale su quella dei più deboli. Da questo punto di vista, il meccanismo di ponderazione del voto continua a presentare profili di possibile incostituzionalità per violazione dell'autonoma dignità costituzionale degli enti di area vasta (artt. 5, 114 e 118 Cost.), più che per violazione dell'art. 48 Cost.

---

[52] Corte cost., 10 luglio 1968, n. 96, punto 4 del *Considerato in diritto*.

[53] Così sempre T.A.R. Liguria, n. 223/2023, punto 2 della motivazione in *Fatto e Diritto*. Tanto varrebbe, ancor più, in considerazione dei correttivi agli indici di ponderazione contenuti nell'allegato A, lett. c) della l. n. 56/2014: in applicazione dei quali al Comune di Genova, caratterizzato da un rapporto fra popolazione comunale e popolazione metropolitana pari al 68,492%, è stato attribuito un valore di «45, assegnando poi la quota eccedente di 23,492 proporzionalmente alle altre fasce demografiche».

[54] Potrebbero, invece, non apparire esaustive con riferimento agli altri due profili di possibile incostituzionalità eccepiti dai ricorrenti (violazione dei principi di libertà e segretezza del voto); con riferimento ai quali nulla il T.A.R. ha specificamente argomentato.

[55] Limpide, al riguardo, le considerazioni di F. MERLONI, *Qualche ulteriore riflessione sul "nodo delle Province"*, in *Astrid Rassegna*, 19/2013, 2: «se la Provincia deve svolgere funzioni non attribuibili ai Comuni, perché si tratta di funzioni che richiedono poteri di coordinamento e di risoluzione di conflitti di interessi tra Comuni, la Provincia non può essere trasformata, attraverso una diversa articolazione dei suoi organi, in un ente locale "a derivazione", o "in controllo" dei Comuni (…) o, peggio, in un ente di tipo associativo tra Comuni». Di «associazione tra comuni» ha ragionato, criticamente, anche G.C. DE MARTIN, *Appunto per audizione del Prof. Gian Candido De Martin sul ddl 1212 - I Commissione - Senato della Repubblica*, 14 gennaio 2014, in *Amministrazione in cammino*, 5.

3.3. *Il problema della possibile illegittimità derivata (dall'illegittimità delle elezioni comunali) delle elezioni indirette*

Un altro aspetto potenzialmente caratteristico del sistema elettorale attualmente previsto per gli enti di area vasta è costituito dal particolare rapporto tra elezioni "di primo grado" (con cui vengono eletti i sindaci e i consiglieri comunali dei Comuni inclusi nel territorio provinciale/metropolitano) e le successive elezioni del presidente provinciale e del consiglio provinciale/metropolitano. La legittimità delle elezioni provinciali presuppone la legittimità di quelle comunali: l'eventuale illegittimità di queste ultime potrebbe, quindi, determinare l'illegittimità derivata delle elezioni provinciali/metropolitane.

Questo particolare profilo è stato esaminato dal T.A.R. Calabria in riferimento ad un ricorso con il quale era stata rilevata l'illegittimità dell'atto di proclamazione degli eletti al consiglio comunale di Reggio Calabria[56]; e, su queste basi, era stata contestata la legittimità «dell'atto di proclamazione degli eletti al consiglio della Città Metropolitana di Reggio Calabria sul quale era destinata a ripercuotersi negativamente la partecipazione al voto del Sindaco e dei consiglieri comunali illegittimamente eletti»[57].

Il T.A.R. ha dichiarato inammissibile il ricorso per diversi motivi: in particolare, il collegio ha considerato che per far valer tale illegittimità derivata l'atto da impugnare è il decreto di convocazione dei comizi elettorali per l'elezione del consiglio metropolitano (in quanto immediatamente lesivo), e non l'atto di proclamazione degli eletti: poiché «oggetto di censura è proprio la partecipazione al voto, sia nella qualità di candidati che nella qualità di elettori, dei consiglieri eletti nelle elezioni comunali (…), l'atto con cui sono state indette le elezioni del consiglio metropolitano, dando atto di tale partecipazione, avrebbe dovuto essere ritualmente impugnato»[58].

Né potrebbe ritenersi ammissibile la domanda di accertamento dell'invalidità dell'atto di proclamazione degli eletti alle elezioni comunali, proposta per la prima volta incidentalmente in sede d'impugnazione degli esiti elettorali relativi alla Città metropolitana; essa risulterebbe, infatti, chiaramente volta a «eludere il termine decadenziale stabilito dall'art. 130 c.p.a.»[59].

Sulla base di queste prime indicazioni elaborate dalla giurisprudenza amministrativa, l'illegittimità derivata delle elezioni provinciali/metropolitane pare poter essere utilmente evocata in giudizio, quindi, solo se sussistono una serie di concorrenti presupposti giuridici e fattuali: a) le presupposte elezioni comunali siano

[56] A causa degli esiti di indagini penali che avevano condotto all'applicazione di misure cautelari nei confronti di soggetti indagati per gravi irregolarità, emerse in riferimento alle elezioni comunali.

[57] T.A.R. Calabria, Sez. Reggio Calabria, 10 giugno 2021, n. 516, punto 1 della motivazione in *Fatto e Diritto*.

[58] T.A.R. Calabria, n. 516/2021, punto 11.2 della motivazione in *Fatto e Diritto.*

[59] T.A.R. Calabria, n. 516/2021, punto 11.3 della motivazione in *Fatto e Diritto*. Gli altri profili d'inammissibilità erano relativi al difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti, che agivano non in quanto elettori o candidati alle elezioni del consiglio metropolitano, ma in quanto candidati non eletti alle elezioni comunali (si tornerà sul punto nel corso del paragrafo n. 4); e alla mancata specifica articolazione di censure volte a dimostrare come i fatti oggetto d'indagine penale si fossero tradotti in profili di illegittimità delle elezioni comunali (prima) e delle elezioni metropolitane (poi).

state oggetto di tempestiva impugnazione nei termini di legge[60]; b) l'illegittimità derivata delle elezioni provinciali/metropolitane venga fatta valere nelle forme dell'art. 129 c.p.a., tramite l'immediata impugnazione del decreto di convocazione dei comizi elettorali o, meglio (soluzione forse tecnicamente più corretta), del successivo atto dell'ufficio elettorale provinciale di formazione della lista degli aventi diritto al voto[61]; c) sussista una particolare contiguità temporale, che non può essere data per scontata, tra il giudizio sull'illegittimità originaria delle elezioni comunali e il giudizio sull'illegittimità derivata delle elezioni provinciali e metropolitane[62].

3.4. *Cause di ineleggibilità e limiti alla declaratoria giurisdizionale di surrogazione*

Infine, sempre relativamente al contenzioso post-elettorale relativo alle elezioni provinciali, è opportuno accennare a una pronuncia del T.A.R. Lombardia in tema di cause di ineleggibilità, decadenza dalla carica del candidato ineleggibile e possibile declaratoria giurisdizionale di surrogazione.

Il T.A.R. ha innanzitutto espressamente confermato, anche con riferimento alle elezioni provinciali, i criteri fondamentali di riparto di giurisdizione tra Giudice Ordinario e Giudice Amministrativo in tema di cause di ineleggibilità: spettando al primo giudicare delle controversie sull'ineleggibilità, decadenza e incompatibilità dei candidati; e al secondo conoscere dei «presunti vizi inerenti la validità degli atti successivamente adottati dal candidato proclamato eletto, riconducibili all'ordinario ambito della cognizione di legittimità»[63].

---

[60] In mancanza della quale i relativi esiti risulterebbero consolidati, senza che la loro eventuale illegittimità possa in alcun modo influire su quella delle elezioni provinciali/metropolitane.

[61] Il corpo elettorale chiamato a partecipare alle elezioni provinciali è compiutamente ed esattamente individuato in tale lista, infatti, sulla base delle attestazioni inviate all'ufficio provinciale dai segretari comunali nei tre giorni compresi tra il 34° e il 32° antecedenti quello della votazione, contenenti l'elenco e le generalità complete del sindaco e di ciascun consigliere comunale in carica alla data del 35° giorno anteriore alle elezioni; il numero complessivo degli aventi diritto al voto è poi reso noto attraverso la sua pubblicazione sul sito internet della Provincia, «ai fini del corretto calcolo del numero minimo di sottoscrizioni a corredo della presentazione dei candidati a presidente della provincia e delle liste dei candidati a consigliere provinciale e a consigliere metropolitano» (si veda il punto 5 della circolare ministeriale n. 32/2014, già ricordata *sub* nota n. 17).

[62] In assenza di tale contiguità l'esito delle elezioni comunali dovrebbe considerarsi comunque consolidato, anche nel senso eventualmente corretto per effetto della pronuncia del Giudice Amministrativo; e altrettanto consolidato, conseguentemente, dovrebbe ritenersi l'elenco degli ammessi a partecipare alle elezioni provinciali/metropolitane. Il caso tipico di contiguità potrebbe essere costituito dalla contestazione del procedimento elettorale per le elezioni provinciali/metropolitane, in pendenza di un precedente giudizio sulla legittimità delle elezioni comunali presupposte.

[63] Così T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia, 19 ottobre 2020, n. 712. Si veda anche, in precedenza, T.A.R. Campania, n. 1326/2018, punto 2 della motivazione in *Fatto e Diritto*: «tale consolidato criterio di riparto non trova limitazioni o deroghe per il caso in cui la questione di eleggibilità venga introdotta mediante impugnazione del provvedimento assunto nel corso ovvero all'esito del procedimento elettorale, atteso che anche in tali ipotesi la decisione verte non sull'annullamento dell'atto amministrativo, ma sul diritto soggettivo perfetto inerente all'elettorato attivo o passivo»; trattasi di principio ripetutamente confermato anche dalla giurisprudenza di legittimità, alla quale il Giudice Amministrativo rinvia (si vedano, ad esempio, Cass. civ., Sez. Unite, 20 ottobre 2016, n. 21262, punto 2.1 dei Motivi, e Cass. civ., Sez. Unite, 26 maggio 2017, n. 13403).

Ha precisato, poi, che il potere del Giudice (Amministrativo o Ordinario, nei rispettivi ambiti di giurisdizione) di correggere l'esito delle elezioni e di sostituire «ai candidati illegittimamente proclamati coloro che hanno diritto di esserlo»[64] con riferimento alle elezioni della Provincia può in linea di principio operare solo per i consiglieri[65], ma non per il presidente della Provincia[66]. In tal caso, «la sostituzione di un candidato ad un altro dichiarato decaduto non può ritenersi rispettosa della volontà espressa dall'elettorato» anche quando i candidati sono solo due; e, a maggior ragione, quando i candidati alla carica di presidente provinciale siano più di due, perché «in tale evenienza non è dato conoscere quale candidato sarebbe stato preferito dagli elettori ove l'eletto non avesse partecipato alla competizione»[67].

Rispetto a questo specifico profilo, le elezioni indirette degli organi di governo degli enti di area di vasta non differiscono, dunque, dalle altre elezioni (politiche, regionali, comunali) nelle quali possa discutersi di correzione giudiziale degli esiti elettorali. L'esercizio di tale potere da parte del Giudice presuppone comunque che i candidati, posti all'interno di una stessa lista, possano effettivamente essere sostituiti «senza che ciò abbia l'effetto di una radicale alterazione della volontà degli elettori», in conformità all'art. 48 Cost.[68].

Quando ciò non è possibile, le relative operazioni elettorali vanno rinnovate, e il corpo elettorale (incluso quello ristretto formato dai sindaci e dai consiglieri comunali) deve essere messo nella condizione di scegliere liberamente (e nuovamente) a quale candidato attribuire la propria preferenza.

4. *Elezioni indirette e legittimazione a ricorrere: dall'azione (propriamente) popolare all'azione ristretta riservata agli elettori qualificati, aumentando la distanza tra cittadini e istituzioni*

Il sistema elettorale indiretto definito dalla l. n. 56/2014 pone, come anticipato, un problema interpretativo puntuale che deve, ora, essere specificamente affrontato.

Il rito ordinario d'impugnazione delle operazioni elettorali definito dall'art. 130 c.p.a. precisa espressamente che la legittimazione a ricorrere spetta a *«qualsiasi candidato o elettore dell'ente della cui elezione si tratta»*[69]. La legittimazione attribuita a ogni elettore dà luogo a quella che viene comunemente definita azione popolare: per

[64] Art. 130, comma 9, c.p.a. Analogamente dispone, con riferimento alla giurisdizione civile, l'art. 22, comma 12 del d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150.

[65] In conformità all'art. 1, comma 78 della l. n. 56/2014, secondo il quale *«i seggi che rimangono vacanti per qualunque causa, ivi compresa la cessazione dalla carica di sindaco o di consigliere di un comune della provincia, sono attribuiti ai candidati che, nella medesima lista, hanno ottenuto la maggiore cifra individuale ponderata»*.

[66] L'art. 1, comma 65 della l. n. 56/2014 si limita a prevedere che *«il presidente della provincia decade dalla carica in caso di cessazione dalla carica di sindaco»*.

[67] T.A.R. Lombardia, n. 712/2020.

[68] In questo senso Cass. civ., Sez. I, 29 luglio 2020, n. 16223, punto 3.4.1 delle *Ragioni della decisione*.

[69] Tanto dispone con riferimento alle elezioni comunali, provinciali e regionali l'art. 130, comma 1, lett. a) c.p.a.

tale intendendosi l'azione esperibile da qualunque cittadino elettore che gli consente di attivare il sindacato sulla legittimità delle operazioni elettorali. Un'azione generalmente ricondotta a una funzione sostanzialmente oggettiva, avente lo scopo di tutelare il superiore interesse pubblico al regolare svolgimento delle consultazioni elettorali; oppure configurata in termini soggettivi, secondo una diversa interpretazione, perché rivolta a proteggere e garantire in concreto il diritto costituzionale di voto dell'elettore[70].

Considerata la limitazione dell'elettorato attivo che caratterizza le elezioni del presidente della Provincia e del consiglio provinciale/metropolitano, chi deve ritenersi attualmente legittimato ad agire *ex* art. 130 c.p.a.?[71]; in vigenza del sistema elettorale disciplinato dalla l. n. 56/2014, è ancora possibile ragionare di un'azione popolare in senso proprio?

La risposta più ovvia (e, probabilmente, più plausibile) alla prima domanda è quella che trova fondamento nella semplice e immediata lettura dell'art. 130 c.p.a.: rispetto alle elezioni provinciali/metropolitane, *«elettore»* può e deve essere considerato esclusivamente chi è dotato di elettorato attivo rispetto alle specifiche elezioni di cui si tratta; vale a dire, esclusivamente i sindaci e i consiglieri comunali della Provincia/Città metropolitana di riferimento[72].

Questa interpretazione letterale (che, tra l'altro, ben risponde alla giurisprudenza amministrativa che richiede da parte dell'attore popolare la concreta dimostrazione della propria legittimazione a ricorrere[73]) ha trovato conferma, sinora, nella casistica specifica che si è sviluppata sulle elezioni provinciali, successivamente all'entrata in vigore della l. n. 56/2014: i ricorrenti nella maggior parte delle ipotesi erano sindaci e/o consiglieri

[70] La natura oggettiva o soggettiva dell'azione popolare costituisce il *fil rouge* della trattazione di E. LEHNER, *Azione popolare e giustizia elettorale*, cit., 95-123, che opta decisamente per la seconda (ivi, 118-123). F. CINTIOLI, *L'azione popolare nel contenzioso elettorale amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 2/2008, 336-343, ritiene invece preferibile la sua connotazione oggettiva, perlomeno con specifico riferimento all'azione elettorale nel contenzioso amministrativo (ivi, 346-352). Per un inquadramento di sintesi sull'azione popolare, L. PALADIN, *Azione popolare*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. II, Torino, 1958, 88-93, e C. MIGNONE, *Azione popolare*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. Il, Torino, 1987, 145-150. Più di recente, sul tema, M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., 265-268, che evidenzia come nella giurisprudenza amministrativa sia riscontrabile «anche una concezione intermedia, per cui l'azione popolare sarebbe volta ad assicurare molteplici profili di tutela, corrispondenti ai molteplici, diversi interessi qualificati, tanto individuali quanto collettivi-pubblici, implicati nel procedimento elettorale». Si veda anche V. FOGLIAME, *Le elezioni regionali e locali*, cit., 143-144.

[71] E, dunque, pure legittimato a ricorrere *ex* art. 129 c.p.a., seguendo l'interpretazione costituzionalmente orientata tratteggiata nel paragrafo n. 2.2.

[72] Sempre a mente dell'art. 1, commi 25, 58 e 69 della l. n. 56/2014. Come ha osservato in linea generale N. SAITTA, *I giudizi elettorali. Principi e regole del contenzioso amministrativo e ordinario*, cit., 57, l'interesse pubblico generale comunque sotteso all'azione popolare «ha in ogni caso una valenza contenuta, circoscritta cioè all'ente presso il quale le consultazioni elettorali sono avvenute. E poiché il contenzioso elettorale in esame comprende ogni tipo di elezione amministrativa presso le regioni e gli enti locali minori, è chiaro che l'azione popolare non è consentita veramente al quisquis de populo, ma solo all'elettore iscritto nelle liste interessate alla consultazione elettorale considerata».

[73] Attraverso il deposito in giudizio, nel termine perentorio di dieci giorni dalla notificazione del ricorso, dell'attestato di iscrizione nelle liste elettorali, del certificato elettorale o della tessera elettorale (in proposito, tra le tante, Cons. Stato, Sez. V, 28 settembre 2005, n. 5189, e Cons. Stato, Sez. V, 20 aprile 2000, n. 123). Ha richiamato l'attenzione, sotto questo specifico profilo, N. SAITTA, *I giudizi elettorali. Principi e regole del contenzioso amministrativo e ordinario*, cit., *ibidem*.

comunali (candidati o, appunto, elettori)[74]. Inoltre, quando espressamente chiamato a pronunciarsi sul punto, il Giudice Amministrativo non ha esitato a ritenere privi di legittimazione i ricorrenti che avevano agito nella loro mera qualità di candidati non eletti alle elezioni comunali; senza essere «elettori né candidati alle elezioni del Consiglio metropolitano, che è organo di secondo grado. Ai sensi dell'art. 1, comma 25, della legge n. 56/2014, ai fini dell'elezione del Consiglio metropolitano, il diritto di elettorato attivo e passivo è riconosciuto, infatti, in capo ai sindaci ed ai consiglieri comunali in carica cui, quindi, spetta la legittimazione ad agire avverso gli atti relativi alle suddette operazioni elettorali»[75].

Rebus sic stantibus, non resterebbe che concludere nei seguenti termini: in vigenza del sistema elettorale indiretto delineato dalla l. n. 56/2014, per effetto del restringimento del corpo elettorale l'azione popolare non è più tale, ma si trasforma in qualcos'altro, non immediatamente e agevolmente definibile.

Di azione popolare in senso proprio risulterebbe piuttosto difficile continuare a ragionare, non essendo più legittimato a ricorrere qualunque cittadino (che goda dei requisiti di elettorato attivo rispetto alle elezioni locali), ma solo i suoi rappresentanti eletti in sede di elezioni comunali. Sembrerebbe trattarsi, invece, di una sorta di azione elettorale ristretta, riservata a una ben delimitata cerchia di persone dotate di investitura politica: i sindaci e i consiglieri comunali divengono una specie di elettori qualificati, in quanto rappresentanti intermedi.

Le conseguenze di questa trasformazione appaiono, in ogni caso, piuttosto significative.

Il sistema elettorale indiretto, e la conseguente restrizione della legittimazione attiva all'azione tendono, innanzitutto, a ridurre la funzione di controllo oggettivo tipica dell'azione popolare propriamente intesa: un'azione elettorale a legittimazione ristretta non sembra offrire, rispetto ad un'azione propriamente popolare a legittimazione diffusa, le stesse occasioni di sindacato esterno sulla regolarità delle operazioni elettorali.

Ne risulta conseguentemente incrementata la funzione soggettiva dell'azione, che appare principalmente volta a proteggere un più immediato interesse diretto degli elettori qualificati rispetto alla consultazione elettorale e agli effetti del loro voto. Con il risultato di dar vita a un'azione ristretta dalla chiara connotazione politico-partitica, perché riservata solo ai rappresentanti, e preclusa ai rappresentati; i sindaci e i consiglieri comunali sono dunque investiti sia del potere di rappresentare indirettamente i loro elettori nel contesto degli enti di area vasta, sia del potere esclusivo di attivare la giustizia elettorale, in loro vece.

[74] Si vedano, ad esempio, le fattispecie che hanno costituito oggetto delle già citate pronunce del T.A.R. Lazio, n. 4223/2015, e del T.A.R. Lombardia, n. 204/2019, punto 2 della motivazione in *Diritto* («i ricorrenti dichiarano di agire in qualità di elettori, essendo tutti amministratori locali nell'ambito di Comuni facenti parte della Provincia di Lodi e, quindi, soggetti dotati di elettorato attivo in ordine alle competizioni elettorali per l'elezione del Consiglio Provinciale ai sensi Legge n. 56/2014»); si veda anche T.A.R. Liguria, n. 223/2023.

[75] T.A.R. Calabria, n. 516/2021, punto 11.1 della motivazione in *Fatto e Diritto*.

La trasformazione dell'azione popolare in un'azione ristretta riservata ad elettori qualificati completa e consolida dunque, anche dal punto di vista della giustizia elettorale, gli esiti a cui ha condotto l. n. 56/2014. Allontanando ancor più dagli enti di area vasta di secondo livello la cittadina locale, già tenuta distante dalla soppressione dell'elezione diretta dei consiglieri e dei sindaci provinciali/metropolitani[76]: la loro elezione è divenuta «un fatto burocratico», rispetto al quale il coinvolgimento della cittadinanza è tanto tenue da risultare pressoché nullo[77]. Specie in presenza di un sistema elettorale solo impropriamente "di secondo grado", che impedisce di configurare un qualche vincolo effettivo di responsabilità politica tra cittadini-elettori comunali, rappresentati intermedi e amministratori provinciali indirettamente eletti[78].

L'esclusione dell'azione popolare costituirebbe, peraltro, un effetto coerente con la disomogeneità che oggi caratterizza il sistema della rappresentanza e il modo in cui si articola diversamente il principio democratico nell'ordinamento italiano: Province e Città metropolitane sono le uniche autonomie territoriali a rappresentanza indiretta, nonostante il loro carattere ugualmente costitutivo della Repubblica al pari dei Comuni e delle Regioni[79]; e sarebbero pure, conseguentemente, le uniche autonomie territoriali a non poter godere di un'azione popolare in senso proprio, a differenza di Comuni e Regioni.

[76] Non casualmente, del resto, la Carta europea dell'autonomia locale ragiona di *«un'amministrazione efficace e vicina al cittadino»*, in presenza di un diritto alla partecipazione pubblica che a livello locale *«può essere esercitato il più direttamente possibile»* (così il Preambolo); e, proprio per questo, l'art. 3, comma 2 richiede che le assemblee elettive delle autonomie locali siano costituite *«da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti»*. Sul rapporto critico tra la Carta, la l. n. 56/2014 e la giurisprudenza espressa al riguardo dalla Corte costituzionale, si rinvia alle considerazioni formulate in G. BERGONZINI, *Province, democrazia indiretta, Corte costituzionale: un'occasione perduta*, cit., 63-65 (e ai riferimenti bibliografici ivi citati).

[77] La definizione delle elezioni indirette dei consigli provinciali come «fatto burocratico» si deve a M. BERTOLISSI, *Il carattere democratico dell'amministrazione locale*, in M. BERTOLISSI, G. BERGONZINI, *Province. Decapitate e risorte*, cit., 6, che ha evidenziato il sostanziale disinteresse dei cittadini per tali elezioni (ivi, 6-10) e i rischi che ne discendono sul piano dei principi caratteristici della democrazia e dell'autonomia locale (ivi, 12-24 e, più in generale, *passim*).

[78] Si allude, qui, sempre alla notazione decisiva di L. ELIA, *Una formula equivoca: l'elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, cit., 1536, secondo il quale l'elezione di secondo grado in senso proprio si distingue proprio per il diverso legame tra cittadini e grandi elettori; trattandosi in particolare (il riferimento è alle elezioni presidenziali nordamericane) di "un sistema sostanzialmente diretto mediante l'impegno (e il vincolo) degli elettori presidenziali a votare un candidato "nominato" nelle commissioni nazionali». A differenza, appunto, di quanto accade nelle elezioni solo impropriamente indirette, nelle quali i rappresentanti intermedi esercitano i loro diritti di elettorato attivo senza risultare in alcun modo condizionati dalle elezioni "di primo grado".

[79] La equiordinazione tra le autonomie costitutive della Repubblica, rispetto alla quale nessuna può «vantare particolare titolo di nobiltà» e risultare «qualitativamente diversa dalle altre» è stata evidenziata da C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 73. Per considerazioni critiche sul punto, successivamente all'entrata in vigore della l. n. 56/2014, in particolare, G.C. DE MARTIN, M. DI FOLCO, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza "politica"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, 465-466.

4.1. *Una possibile, diversa interpretazione estensiva dell'art. 130 c.p.a., nel tentativo di ridurre tale distanza*

Per arrivare a differenti conclusioni sarebbe necessario rispondere diversamente alla prima domanda posta in precedenza (chi debba ritenersi *«elettore»*, in vigenza della l. n. 56/2014).

Si dovrebbe in qualche modo forzare la lettura interpretativa dell'art. 130 c.p.a. per arrivare ad attribuire alla parola *«elettore»* un significato più ampio, capace di riespandere la legittimazione attiva caratteristica dell'azione popolare propriamente intesa[80]. In questa diversa prospettiva, si potrebbe immaginare che, anche in costanza del sistema elettorale indiretto oggi vigente, per *«elettore»* degli enti di area vasta debba sempre necessariamente intendersi il cittadino-elettore comunale: colui, cioè, che partecipa solo indirettamente e per interposta persona alle elezioni provinciali/metropolitane, scegliendo i sindaci e i consiglieri comunali chiamati, poi, ad eleggere il presidente della Provincia e i consiglieri comunali/metropolitani. Potrebbe essere considerato *«elettore»*, in breve, anche chi è solo *indirettamente elettore*.

Si potrebbe in altri termini sostenere[81] che se deve ritenersi in via di principio compatibile con il principio democratico l'elezione indiretta, perché gli organi in tal modo eletti godono comunque di un'investitura democratica mediata[82], allora dovrebbe risultare giustificabile anche un'azione popolare altrettanto indirettamente legittimata.

La giurisprudenza espressa dal Giudice Amministrativo non sembra offrire, al riguardo, indicazioni particolarmente confortati; se non parziali e in qualche modo accidentali.

Si può ricordare, in tal senso, una recente pronuncia del T.A.R. Sicilia, relativa ad un ricorso presentato da un cittadino-elettore comunale per far valere l'incostituzionale compressione/esclusione del suo diritto di voto da parte della l. n. 56/2014 e, conseguentemente, da parte della l.r. siciliana 4 agosto 2015, n. 15[83]. Nel dichiarare il difetto di giurisdizione del Giudice Amministrativo[84], il T.A.R. ha osservato incidentalmente che quel tipo di azione non era riconducibile all'art. 130 c.p.a., «seppure in base a tale disposizione l'azione possa essere esperita anche dall'elettore dell'ente interessato dall'elezione», «a salvaguardia dell'interesse generale al corretto svolgimento delle elezioni, che per contro il ricorrente chiede che non si svolgano»[85]. Con ciò ammettendo implicitamente che l'azione *ex* art. 130 c.p.a. possa essere esperita,

[80] Con effetti potenzialmente espansivi, sotto questo profilo, anche con riferimento alla legittimazione attiva *ex* art. 129 c.p.a., sempre in virtù dell'interpretazione costituzionalmente orientata di cui si è detto.

[81] Provocatoriamente, ma solo fino a un certo punto.

[82] Come ritenuto da Corte cost., n. 96/1968, punto 3 del Considerato in diritto, e confermato da Corte cost., n. 50/2015, punto 3.4.3 del Considerato in diritto.

[83] Trattasi della legge (*«Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane»*) con cui la Regione Sicilia ha disciplinato gli enti di area vasta, in attuazione dell'art. 15 dello Statuto speciale.

[84] Di questa tipologia di azione si parlerà, specificamente, nel corso del paragrafo n. 5.1.

[85] T.A.R. Sicilia, Sez. I, 12 marzo 2025, n. 550, punto L della motivazione in *Fatto e Diritto*.

appunto, anche dal cittadino-elettore comunale. Si tratta, tuttavia, essenzialmente di un *obiter dictum*, che potrebbe essere ritenuto non risolutivo[86].

Più convincenti ragioni per seguire questa diversa interpretazione dell'art. 130 c.p.a. meriterebbero, allora, di essere rinvenute altrove: in particolare, nell'esigenza di interpretare le vigenti disposizioni in materia di giustizia elettorale in modo tale da riavvicinare la cittadinanza locale alle sorti politiche degli enti di area vasta. In attesa della riforma di un assetto istituzionale che la stessa Corte costituzionale ha ritenuto bisognoso di adeguata ri-sistemazione[87], varrebbe la pena di aumentarne il tasso di democraticità sostanziale[88] almeno sotto questo particolare profilo; anche per dare maggiore effettività al diritto-dovere dei cittadini «di sollecitare e controllare in via diretta chi è legittimato ad esercitare funzioni pubbliche»[89].

Un'interpretazione dell'art. 130 c.p.a. tale da consentire l'azione di ogni cittadino-elettore comunale avrebbe dunque l'effetto di riespandere l'azione popolare in senso proprio, potenziando la sua funzione oggettiva anche con riferimento alle elezioni degli enti di area vasta. E attribuendole, allo stesso tempo, una particolare connotazione soggettiva.

In tal caso i cittadini-elettori comunali non agirebbero a tutela della pienezza del loro diritto di voto alle elezioni provinciali, il cui esercizio rimarrebbe comunque limitato dalla configurazione di Province e Città metropolitane come enti di secondo livello; ma, semmai, a tutela dell'interesse pubblico al regolare svolgimento delle operazioni elettorali e a protezione del carattere democratico (anche) delle elezioni indirette, nell'esercizio di un diverso diritto di partecipazione politica. Ciò che il cittadino perde in termini di diritto di elettorato attivo potrebbe essere (anche se solo parzialmente) recuperato, attraverso una differente forma di coinvolgimento democratico nelle sorti dell'ente locale.

Troverebbe concretezza, in tal modo, l'idea secondo cui l'azione popolare andrebbe «intesa quale mezzo di partecipazione del popolo a certi singoli momenti dell'attività delle pubbliche amministrazioni», e come espressione della sovranità popolare e del principio democratico[90]. Da non sottovalutare, nella misura in cui si ritenga che proprio la partecipazione costituisca uno dei tratti fondamentali

---

[86] Soprattutto perché il Giudice Amministrativo ha concentrato la sua attenzione, nel caso di specie, sul problema della corretta qualificazione della situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio. Si veda anche T.A.R. Campania, n. 1326/2018, punto 3 della motivazione in *Fatto e Diritto*: nel dichiarare inammissibile il ricorso *ex* art. 129 c.p.a. proposto da un cittadino elettore escluso dalla partecipazione alle elezioni provinciali, il T.A.R. ha (anche in tal caso, incidentalmente) precisato che «non possono quindi attivare il giudizio di primo grado i cittadini elettori, che possono invece tutelare le proprie ragioni in via ordinaria, dopo la proclamazione degli eletti».

[87] Il riferimento è a Corte cost., n. 240/2021, punto 8 del *Considerato in diritto*; esattamente su questo aspetto si è concentrata l'attenzione di S. MANGIAMELI, *La Corte costituzionale apre uno spiraglio sulla revisione della legge Delrio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2021, 2667-2677.

[88] In attuazione del principio democratico sotteso al rapporto tra gli artt. 1, 5 e 114 Cost.

[89] Così M. BERTOLISSI, *Il carattere democratico dell'amministrazione locale*, cit., 38. Da un punto di vista teorico generale, ha ribadito che la sovranità popolare «consiste nel correggere, integrare, stimolare, controllare» i poteri pubblici, G.F. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1965, 629.

[90] È l'idea sviluppata da L. PALADIN, *Azione popolare*, cit., 90, che riconduceva l'azione popolare agli istituti di democrazia diretta «al pari del *referendum* e dell'iniziativa popolare».

dell'autonomia locale[91]; attraverso la quale si esprime la realtà democratica di un ente che, prima di essere amministrazione pubblica, è innanzitutto comunità, collettività organizzata. Un'azione propriamente popolare sarebbe, forse, poca cosa; preziosa, comunque, in un contesto istituzionale che impone ai cittadini una significativa limitazione della prima e più immediata espressione di sovranità popolare (il diritto di voto[92]).

Tutto ciò, a meno che non si preferisca ritenere incostituzionale l'art. 130 c.p.a. nella parte in cui non prevede che la legittimazione ad agire spetti, con riferimento alle elezioni provinciali e metropolitane, anche a tutti i cittadini-elettori comunali dei rispettivi territori. Ma si tratterebbe, forse, di una soluzione eccessiva, considerato il problematico contesto istituzionale e normativo di riferimento; rispetto al quale la via di una diversa interpretazione dell'art. 130 c.p.a. appare preferibile, oltre che di più immediata attuazione concreta.

5. *Elezioni indirette e giurisdizione del Giudice Ordinario: in particolare, l'azione (ancora propriamente) popolare disciplinata dall'art. 70 del d.lgs. n. 267/2000*

Quanto appena considerato in tema di azione popolare di fronte al Giudice Amministrativo offre l'occasione, ora, per svolgere alcuni rilievi integrativi con riferimento alla giurisdizione esercitata al riguardo dal Giudice Ordinario.

Un primo profilo meritevole di attenzione è costituito dall'azione popolare con la quale potrebbero farsi valere cause di ineleggibilità rispetto alle elezioni provinciali e metropolitane.

È opportuno ricordare, intanto, che in base all'art. 22 comma 1 del d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150, vengono trattate con il rito semplificato di cognizione[93] anche le controversie in materia di eleggibilità, decadenza ed incompatibilità relative alle elezioni provinciali, successive allo svolgimento delle elezioni[94]; la cui competenza è attribuita al *«tribunale della circoscrizione territoriale in cui è compreso il capoluogo della provincia»*.

Due tra le azioni che ricadono nell'ambito di applicazione dell'art. 22 assumono specifico rilievo rispetto alle elezioni provinciali. La prima è costituita dall'azione

[91] In questo senso G. BERTI, *Commento all'art. 5 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, 285-293.

[92] In tema di essenzialità del suffragio universale per il principio democratico, e di pienezza del diritto di voto come regola generale, G.F. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)*, cit., 611-612. La stretta relazione tra autonomia locale, partecipazione e diritto di voto è stata sottolineata recentemente, proprio con riferimento alla giustizia elettorale, da V. FOGLIAME, *Le elezioni regionali e locali*, cit., 130-131.

[93] Disciplinato dal vigente Capo III-*quater* del Libro II del Codice di procedura civile (artt. 281 *decies* – 281 *terdecies*); in precedenza, il riferimento era al rito sommario regolato dal Capo III-*bis*, Libro IV del c.p.c., abrogato dal d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149, come modificato dalla l. 29 dicembre 2022, n. 197.

[94] Sull'impossibilità di estendere questo ambito di giurisdizione affidato al Giudice Ordinario a una eventuale tutela pre-elettorale rispetto alle cause originarie di ineleggibilità (per quanto opportuna), si veda l'approfondimento di M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 63-67 (le cui considerazioni, relative al rito sommario di cognizione, appaiono oggi pienamente replicabili con riferimento al rito semplificato).

disciplinata dall'art. 82 del D.P.R. n. 570/1960, che consente a *«qualsiasi cittadino elettore del Comune»* o a *«chiunque altro vi abbia diretto interesse»* di impugnare *«le deliberazioni adottate in materia di eleggibilità dal Consiglio comunale»*; azione spettante anche a *«qualsiasi cittadino elettore della Provincia per quanto concerne le elezioni provinciali»* per effetto dell'art. 7, comma 2 della l. 23 dicembre 1966, n. 1147[95]. La seconda è rappresentata dall'azione popolare prevista dall'art. 70, comma 1 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che attribuisce a *«qualsiasi cittadino elettore del comune»*, o a *«chiunque altro vi abbia interesse»* il potere di agire innanzi al Tribunale per promuovere *«la decadenza dalla carica di sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale»*[96].

Rispetto alla prima delle due azioni appena ricordate non è del tutto chiaro se, successivamente all'entrata in vigore della l. n. 56/2014, si possa ipotizzare la sussistenza di una legittimazione davvero diffusa[97]: il riferimento a *«qualsiasi cittadino elettore della Provincia»* contenuto nell'art. 7, comma 2 della l. n. 1147/1966 difficilmente può avere lo stesso significato che aveva in origine, prima della trasformazione delle Province in enti di secondo livello; inoltre, la restrizione della legittimazione ad agire a chiunque altro vi abbia *«diretto»* interesse, disposta dall'art. 82 del D.P.R. n. 570/1960, potrebbe essere letta nel senso di escludervi tutti coloro che alle elezioni provinciali non partecipano direttamente[98].

Assai più incoraggiante continua ad apparire, invece, la vigente formulazione dell'art. 70 del Testo unico degli enti locali, non modificata successivamente all'entrata in vigore della l. n. 56/2014.

Nonostante la trasformazione delle Province in enti di secondo livello, questa azione sembra a tutti gli effetti poter essere ancora considerata *popolare* in senso proprio: lo conferma sia la persistente, letterale attribuzione della legittimazione attiva ai cittadini-elettori comunali, anche con riferimento alle cariche di presidente della Provincia e di consigliere provinciale[99]; sia (soprattutto) il riconoscimento del potere diffuso di agire a chiunque altro vi abbia interesse, non necessariamente diretto[100]. Si

[95] Anch'esso specificamente richiamato dall'art. 22 del d.lgs. n. 150/2011.

[96] La medesima azione può essere promossa anche dal prefetto, in base al successivo comma 2.

[97] Con riferimento alle azioni popolari menzionate dall'art. 22 del d.lgs. n. 150/2011, ha ragionato di «una legittimazione diffusa e fungibile, accordata dall'ordinamento in funzione di un interesse pubblico alla regolare composizione ed al retto funzionamento degli organi collegiali degli enti pubblici territoriali e che trova la sua ragion d'essere nell'opportunità di utilizzare l'iniziativa di qualsiasi cittadino elettore, diretta ad eliminare eventuali illegittimità verificatesi in materia di elettorato amministrativo», N. SAITTA, *I giudizi elettorali. Principi e regole del contenzioso amministrativo e ordinario*, cit., 174-175.

[98] A ben vedere, poi, l'art. 7, comma 2 della l. n. 1147/1966 si limita ad estendere ai cittadini elettori della Provincia (che tali più non sono) solo le azioni popolari e le impugnative consentite ai cittadini elettori del Comune; senza menzionare espressamente anche quelle consentite a chiunque vi abbia diretto interesse.

[99] Già *ab origine* l'art. 70 del d.lgs. n. 267/2000 ammetteva la legittimazione di ogni elettore «di un Comune della Provincia, per agire nei confronti degli amministratori provinciali» (in questo senso E. MAGGIORA, *Articolo 70*, in V. ITALIA (a cura di), *Testo unico degli enti locali*, Vol. I, *Ordinamento istituzionale*, Milano, 2000, 734).

[100] Il che differenzia in modo significativo l'azione *ex* 70 del d.lgs. n. 267/2000 da quella *ex* art. 82 del D.P.R. n. 570/1960, come ricordato da R. CARPINO, *Testo unico degli enti locali commentato. Annotato con giurisprudenza, prassi e casi pratici. Coordinato con le leggi collegate*, Santarcangelo di Romagna, 2023, 394.

tratta dunque di un'azione popolare che, così strutturata, ne conferma la chiara funzione oggettiva, come ampio meccanismo d'impulso che in nome dell'interesse pubblico consente di sindacare *ex post*, in sede giurisdizionale, la sussistenza delle condizioni che permettono agli eletti di rimanere in carica[101].

Ne deriva che, attualmente, l'azione popolare innanzi al Giudice Ordinario in base all'art. 70 del d.lgs. n. 267/2000 deve ritenersi diversa e distinta dall'azione riservata ai soli elettori qualificati di fronte al Giudice Amministrativo, desumibile da una lettura restrittiva dell'art. 130 c.p.a. Il che potrebbe destare, in effetti, più di qualche perplessità: se è comprensibile il mantenimento di un'ampia legittimazione attiva per far valere potenziali cause di decadenza dalla carica di presidente e consigliere provinciale, considerati gli evidenti interessi pubblici sottostanti, meno chiaro risulta il motivo per il quale interessi sostanzialmente analoghi non dovrebbero consentire ai cittadini elettori di contestare di fronte al Giudice Amministrativo la legittimità delle relative operazioni elettorali.

L'entrata in vigore della l. n. 56/2014, lasciando immutato il testo dell'art. 130 c.p.a. e dell'art. 70 del d.lgs. n. 267/2000, sembra pertanto aver dato luogo a una disomogeneità di tutela che contraddistingue oggi le due giurisdizioni, ordinaria e amministrativa; e della cui ragionevolezza è lecito dubitare.

Anche questa disomogeneità potrebbe, pertanto, offrire argomenti per suggerire un'interpretazione meno letterale dell'art. 130 c.p.a. (e, forse, costituzionalmente orientata dall'art. 3 Cost.): capace di ampliare il novero dei soggetti legittimati a proporre ricorso contro le operazioni elettorali, includendovi tutti i cittadini-elettori comunali della Provincia di riferimento. Si ristabilirebbe, in tal modo, un'adeguata simmetria tra le due giurisdizioni in tema di elezioni provinciali, che consentirebbe all'azione popolare regolata dal c.p.a. di completare quella prevista dal Testo unico degli enti locali: come avveniva prima dell'entrata in vigore della l. n. 56/2014, anche con riferimento agli enti di area vasta, e come avviene tuttora per le elezioni comunali.

5.1. *Il cittadino non-elettore e la problematica tutela in concreto del suo diritto di voto, tra Giudice Ordinario e Giudice Amministrativo*

Un altro profilo di particolare e specifico interesse è costituito dal problema dell'effettiva tutela del diritto di voto, di fronte al Giudice Ordinario, degli elettori esclusi dalla partecipazione diretta alle elezioni provinciali e metropolitane.

[101] La funzione oggettiva dell'azione è confermata anche dall'art. 22, comma 7 del d.lgs. n. 150/2011, secondo il quale l'appello contro la sentenza di primo grado può essere proposto «*da qualsiasi cittadino elettore dell'ente locale o da chiunque altro vi abbia diretto interesse, dal procuratore della Repubblica, nonché dal prefetto quando ha promosso l'azione d'ineleggibilità*». Il riferimento specifico contenuto ai cittadini elettori dell'ente locale, al pari della richiesta di interesse «*diretto*», muta parzialmente i termini della questione, relativamente alle elezioni indirette; il cittadino-elettore comunale, legittimato all'azione popolare di primo grado in base all'art. 70 del d.lgs. n. 267/2000 dovrebbe tuttavia considerarsi direttamente interessato all'appello perlomeno quando ha partecipato al giudizio di primo grado. Sul punto, N. SAITTA, *I giudizi elettorali. Principi e regole del contenzioso amministrativo e ordinario*, cit., 202-203.

Si tratta di un aspetto più volte affrontato nel periodo di vigenza della l. n. 56/2014.

Può essere segnalata, in particolare, la decisione con cui il T.A.R. Campania ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto da un cittadino elettore che lamentava di essere stato privato del diritto di elettorato attivo e passivo rispetto alle elezioni provinciali; e che, non rivestendo la carica di sindaco o di consigliere comunale, aveva impugnato il decreto di indizione dei comizi elettorali eccependo l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 58, 60 e 69 della l. n. 56 del 2014. Il T.A.R. non ha avuto incertezze nell'applicare i consolidati criteri di distribuzione della giurisdizione basati sulla situazione giuridica soggettiva tutelata in giudizio[102]; pervenendo, dunque, alla conclusione che il ricorrente fondava «le censure di incostituzionalità proprio sull'assunto della lesività delle norme impugnate rispetto al diritto fondamentale inviolabile di elettorato»; il *petitum* sostanziale azionato era dunque «individuabile nella domanda di riconoscimento e di tutela del diritto politico del ricorrente, nella sua espansione tendenzialmente piena, attraverso la dichiarazione di illegittimità delle norme impugnate che escludono la candidabilità alle elezioni provinciali dei cittadini non consiglieri»[103].

La decisione è stata pienamente confermata in sede d'appello; il Consiglio di Stato ha ribadito come la posizione giuridica del ricorrente non potesse «che essere qualificata come diritto soggettivo perfetto, trattandosi di un diritto politico pieno ed assoluto, costituzionalmente garantito». L'accertamento della violazione del diritto di elettorato sarebbe dunque stato «decisivo e sufficiente (…) ai fini dell'accertamento del diritto del ricorrente a partecipare, quale semplice cittadino in possesso dei diritti politici, alle elezioni provinciali in virtù del principio democratico che fonda la nostra Repubblica (art. 1 Cost.)»; e a tal accertamento sarebbe conseguita «la necessità di riavviare ex novo il procedimento elettorale in questione (unitamente a tutti i futuri procedimenti elettorali provinciali) secondo una diversa disciplina»[104].

Alle stesse conclusioni è giunto di recente il T.A.R. Sicilia, con riferimento alle elezioni dei presidenti e dei consigli dei liberi consorzi comunali, nonché dei consigli metropolitani; la giurisdizione spetta al Giudice Ordinario perché ad essere in discussione è «la stessa esistenza del diritto di voto in relazione ad una lamentata radicale menomazione della posizione soggettiva del cittadino elettore – e del suo diritto di voto – il quale non vota quella carica, ma poi viene amministrato quale cittadino»[105].

---

[102] Si veda la giurisprudenza, anche di legittimità, citata nella precedente nota n. 63.

[103] T.A.R. Campania, n. 1326/2018, punto 2 della motivazione in *Fatto e Diritto*, con riferimento alle elezioni della Provincia di Salerno.

[104] Così Cons. Stato, Sez. III, 1 ottobre 2018, n. 5640, punto 6 della motivazione in *Fatto e Diritto*. Lo stesso annullamento dell'atto di avvio del procedimento elettorale «pur rientrante nel novero delle operazioni elettorali in ordine alle quali la cognizione sulle liti spetterebbe al giudice amministrativo, sarebbe una mera conseguenza dell'annullamento della normativa di riferimento, indipendentemente da ogni profilo di legittimità e da ogni lesione di posizioni soggettive tutelabili davanti al giudice amministrativo». Più di recente si veda anche Cons. Stato, Sez. II, 22 maggio 2024, n. 4578, punto 15 della motivazione in *Fatto e Diritto* (con riferimento alle elezioni regionali).

[105] T.A.R. Sicilia, Sez. I, 12 marzo 2025, n. 552, punto I della motivazione in *Fatto e Diritto*, che richiama espressamente Corte cost., n. 240/2021 (il ricorrente era, nel caso di specie, lo stesso che aveva proposto di fronte al Giudice Ordinario l'azione di accertamento che aveva portato la Corte d'appello di

A distanza di dieci anni dall'entrata in vigore della l. n. 56/2014 non sussiste dubbio alcuno, quindi, su quale giudice abbia giurisdizione in merito al diritto di voto del cittadino non-elettore rispetto alle elezioni provinciali e metropolitane.

Ancora meritevole di riflessione appare, piuttosto, la questione relativa a quale tipologia di poteri possa esattamente esercitare il Giudice Ordinario, rispetto a tali elezioni.

In proposito, rimane significativa una fattispecie concreta relativa al periodo di prima applicazione della l. n. 56/2014. In prossimità della prima elezione indiretta del presidente e del consiglio provinciale della Provincia di Rovigo, alcuni cittadini (non) elettori avevano proposto ricorso *ex* art. 700 c.p.c. per tentare di ottenere una misura cautelare atipica consistente nella sospensione dei decreti di indizione delle elezioni; il ricorso trovava fondamento, appunto, sulla violazione del diritto costituzionale di voto dei ricorrenti, che sarebbe stato irreparabilmente pregiudicato dallo svolgimento delle elezioni provinciali; e aveva l'obiettivo di bloccarle temporaneamente in attesa della pronuncia della Corte costituzionale sulla l. n. 56/2014, la cui incostituzionalità era stata eccepita in giudizio[106].

Il Tribunale di Venezia, ripercorsa la giurisprudenza già allora consolidata[107] sul riparto di giurisdizione in tema di elettorato attivo e passivo, ha accertato la sussistenza della giurisdizione ordinaria, dando atto ai ricorrenti di aver individuato correttamente il giudice a cui rivolgersi. Ha rigettato, tuttavia, il ricorso *ex* art. 700 c.p.c. rilevando di non avere il potere di concedere la misura cautelare richiesta: in presenza di un atto amministrativo illegittimo, gli artt. 4 e 5 dell'allegato E alla l. 20 marzo 1865, n. 2248 impediscono al giudice ordinario di revocarlo o modificarlo, consentendogli solo di «disapplicarlo, qualora la questione relativa alla legittimità dell'atto costituisca l'antecedente logico per dirimere la controversia tra due soggetti privati»; e la richiesta di sospensione temporanea dei decreti di indizione delle elezioni si sarebbe in effetti tradotta «nell'inammissibile richiesta di una loro revoca, che esula dai poteri esercitabili dal giudice ordinario»[108].

La pronuncia appena ricordata ha il pregio di evidenziare nettamente un profilo di particolare rilievo, che non può certo dirsi oggi superato: in materia di elezioni indirette, il Giudice Amministrativo ha il potere di concedere tutela di carattere costitutivo avverso le operazioni elettorali illegittime, ma non può pronunciare su diritti soggettivi; ivi incluso il diritto costituzionale di voto, in sé e per sé considerato. Il Giudice

---

Catania a sollevare la questione di costituzionalità poi decisa, per l'appunto, dalla citata sentenza della Corte). Si vedano anche le analoghe decisioni, di pari data, nn. 550, 551 e 553. La decisione è stata confermata in sede d'appello da CGARS, Sezione giurisdizionale, 30 luglio 2025, n. 620.

[106] La prospettazione della questione di legittimità costituzionale della l. n. 56/2014 costituiva dunque l'argomentazione portante del ricorso, a giustificazione della sussistenza del *fumus boni iuris*.

[107] E, come si è appena visto, ripetutamente ribadita successivamente all'entrata in vigore della l. n. 56/2014.

[108] Così Tribunale di Venezia, III Sez. Civ., 10 ottobre 2014, rep. 5628 (r.g.n. 7551/2014). Considerata la prossimità delle elezioni e il tempo necessario per la definizione del giudizio di legittimità costituzionale, i decreti di indizione non avrebbero comunque potuto riprendere vigore una volta concluso l'incidente di costituzionalità, «svuotando così definitivamente di efficacia i decreti già adottati ed imponendo l'emanazione di nuovi».

Ordinario, invece, può pronunciare su tali diritti, ma in base alla legislazione vigente[109] non può concedere tutela (provvisoria o definitiva) di carattere costitutivo avverso gli atti amministrativi che tali diritti pregiudichino.

È un'*impasse*, questa, che minaccia in modo grave la pienezza della tutela di un diritto costituzionale fondamentale, ma dalla quale non sembra possibile uscire, se non attribuendo espressamente al Giudice Amministrativo giurisdizione esclusiva in questo ambito[110].

Fino a che ciò non avverrà, è evidente che di fronte al Giudice Ordinario rimarrà spazio solo per le azioni di mero accertamento della violazione del diritto costituzionale di voto[111]: le quali però, proprio in quanto tali, non sono idonee a proteggere in modo concreto gli elettori (o, in questo caso, i non-elettori) rispetto a rapporti elettorali pendenti[112]; potendo essi ricavarne un qualche effettivo beneficio solo *pro futuro*, per effetto dell'eventuale dichiarazione d'incostituzionalità della legge che viola/comprime illegittimamente il loro diritto di voto.

È esattamente quanto continua ad accadere, ora, con riferimento alla perdurante applicazione della l. n. 56/2014: in attesa della sua possibile riforma, ogni speranza di rinnovato esercizio diretto, da parte dei cittadini, del diritto di voto per il rinnovo degli organi provinciali e metropolitani è rimessa alla proficua eccezione d'illegittimità costituzionale della l. n. 56/2014 di fronte al Giudice Ordinario; e alla successiva rimeditazione, da parte della Corte costituzionale, dell'orientamento che ha portato, finora, a rigettare le relative questioni[113].

---

[109] Trattasi, per l'appunto, degli artt. 4 e 5 dell'allegato E alla l. n. 2248/1865.

[110] Si tratta di un tema molto discusso, specie alla luce dell'attuale formulazione dell'art. 129 c.p.a., che ragiona del *«diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale preparatorio»*. Rilievi particolarmente critici, sul punto, sono stati svolti da M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 55-56. Più possibiliste, in merito alla configurazione di una nuova ipotesi di giurisdizione esclusiva del G.A., già alla luce del testo vigente, le considerazioni di R. DE NICTOLIS, *Il secondo correttivo del codice del processo amministrativo*, cit., 14, A. PAJNO, *Le nuove disposizioni correttive e integrative al codice del processo amministrativo*, cit., 15-16, e G. RIVOSECCHI, *Il contenzioso post-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 260-261, che ha evidenziato comunque l'opportunità «di rafforzare la portata della giurisdizione amministrativa, specie in ragione della particolare incidenza del fattore tempo nel contenzioso in materia elettorale».

[111] In conformità alla nota giurisprudenza costituzionale inaugurata da Corte cost., 13 gennaio 2014, n. 1, e ribadita, proprio con riferimento agli enti di area vasta, da Corte cost., n. 241/2010, punto 3.1 e ss. del *Considerato in diritto*. Sul tema, specificamente, C. PADULA, *Azioni di accertamento, questioni incidentali di legittimità costituzionale e zona franca*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2022, 135-153.

[112] Vale a dire, relativi a consultazioni elettorali in corso di svolgimento, una volta indetti i relativi comizi elettorali: i cui atti non possono essere incisi con effetti costitutivi, provvisori e/o definitivi, dalle pronunce del Giudice Ordinario; come ha osservato M. MANCINI, *L'elezione delle camere: la fase "preelettorale"*, cit., 66-67, «l'azione di accertamento (…) rappresenta certamente uno strumento rimediale strutturalmente, ontologicamente inidoneo al perseguimento dell'obiettivo avuto di mira, *sub specie* di integrale ripristino della situazione giuridica soggettiva qualificata lesa e quindi di utilità del risultato conseguibile».

[113] Si veda sempre Corte cost., n. 50/2015, punto 3.4.3 del *Considerato in diritto*. Il medesimo orientamento è stato ribadito da Corte cost., 20 luglio 2018, n. 168, punto 4.3 e ss. del *Considerato in diritto*, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di diversi articoli della l.r. siciliana 11 agosto 2017, n. 17, perché contrastanti con le disposizioni sull'elezione indiretta degli organi territoriali contenute nella legge n. 56 del 2014, considerate «norme fondamentali delle riforme economico-sociali». Un lumicino di speranza è stato acceso, si è visto, da Corte cost., n. 240/2021, punto 8 del *Considerato in diritto*; che, tuttavia, si è limitata ad invocare l'intervento del legislatore (scelta apprezzata, ad esempio, da A. POGGI,

6. *Considerazioni conclusive*

Il contenzioso elettorale sulle elezioni provinciali e metropolitane, sviluppatosi in dieci anni di vigenza della l. n. 56/2014, consente di riflettere sugli effetti che la trasformazione del relativo sistema elettorale (da diretto a indiretto) ha avuto sulle situazioni giuridiche soggettive degli elettori (e dei non-elettori), e sulle loro modalità di tutela.

Più precisamente, l'osservazione delle fattispecie concrete soggette a giudizio permette di evidenziare come alcune problematiche tipiche della giustizia elettorale tendano sostanzialmente a riprodursi anche con riferimento alle elezioni indirette; per quanto declinate secondo profili peculiari, che meritano dettagliata attenzione. È il caso, ad esempio: del principio di necessaria rappresentatività delle liste; del doveroso rispetto delle cadenze del procedimento elettorale e dei termini processuali; della possibile estensione dell'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione del rito pre-elettorale; del divieto di extraterritorialità del voto; della ripartizione di giurisdizione in tema di ineleggibilità e dei suoi effetti sul piano della rinnovazione delle operazioni elettorali.

Sotto altri profili, dal vigente sistema elettorale degli enti di area vasta emergono problematiche peculiari che riguardano specificamente l'elezione indiretta, prestandosi a considerazioni in tutto o in parte differenziate. Basti pensare: alla ponderazione del voto, che tende a sovrarappresentare i Comuni di maggiori dimensioni[114]; all'illegittimità derivata che potrebbe affliggere le elezioni provinciali/metropolitane, per effetto dell'illegittimità originaria delle elezioni comunali grazie alle quali è stato individuato il relativo corpo elettorale; all'azione popolare proponibile innanzi al Giudice Amministrativo, che difficilmente può continuare a definirsi tale in presenza di un corpo elettorale ristretto composto esclusivamente da rappresentanti comunali[115]; infine, all'azione di accertamento del diritto costituzionale di voto esperibile dai cittadini non-elettori solo di fronte al Giudice Ordinario, con tutti i limiti (significativi) che ne conseguono[116].

Anche rispetto alle elezioni degli organi di governo di Province e Città metropolitane la giustizia elettorale si conferma, in ogni caso, un termometro efficace, capace di misurare con notevole accuratezza il reale stato di salute del principio democratico, a tutti i livelli istituzionali.

La sentenza 240: un nuovo strappo all'incidentalità del giudizio e un revirement *sulla legge Delrio*, in *federalismi.it*, 29 dicembre 2021, 4-5); sugli scenari futuri aperti dalla sentenza n. 24/2021, G. SCACCIA, *La sentenza 240 del 2021: prime note*, ivi, 5-9, e P. VILLASCHI, *La sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale: riflessioni su un* overruling *in attesa di un necessario (e delicato) intervento del legislatore*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3/2022, 221-227.

[114] Sovrastimando, più in generale, i voti espressi dagli elettori qualificati, e rendendo potenzialmente decisive, così, le contestazioni relative alla validità di singole schede.

[115] E che introduce nel sistema delle tutele elementi di evidente disomogeneità, anche rispetto all'azione popolare proponibile di fronte al Giudice Ordinario.

[116] Soprattutto sotto il profilo dell'impossibilità di ottenere pronunce con effetti costitutivi, immediatamente utili.

In effetti, se per la tenuta del sistema democratico e dei principi fondamentali che reggono la rappresentanza politica è fondamentale il sistema elettorale[117], altrettanto fondamentali non possono che risultare i modi secondo i quali il corretto funzionamento di tale sistema è soggetto a controllo. È, in sintesi, un problema di effettività delle regole che reggono il *gioco* democratico-rappresentativo (dal punto di vista oggettivo), e di effettività delle situazioni giuridiche soggettive dei *giocatori* (dal punto di vista soggettivo). D'altronde, «le elezioni sono procedure nelle quali si rivendicano e riconoscono dignità, e non solo la dignità umana di chi partecipa la sovranità. La rivendicano certo gli elettori che vogliono votare liberamente e la rivendicano gli eletti che vogliono rappresentare liberamente»[118]. E allora, deve insistentemente porsi non solo la questione della «sicurezza, trasparenza, equità» dei meccanismi elettorali, ma anche quello della «loro giustiziabilità»[119].

Osservando il vigente sistema di elezione indiretta degli organi di Province e Città metropolitane secondo questa prospettiva, le indicazioni che emergono dall'esperienza concreta del relativo contenzioso pre e post-elettorale non sembrano del tutto confortanti.

Se ne ricava, infatti, la netta impressione di una giustizia elettorale frequentata da partiti ed esponenti politici, nella quale assai difficilmente può essere la cittadinanza a svolgere un ruolo significativo. In tal senso depone chiaramente la ristrettezza del corpo elettorale e la conseguente limitazione dell'azione popolare di fronte al Giudice Amministrativo; alla quale è forse possibile rimediare, seguendo percorsi interpretativi che appaiono, però, tutt'altro che scontati[120].

La giustizia elettorale relativa alle elezioni provinciali e metropolitane risulta, da questo specifico punto di vista, pesantemente condizionata dal sistema elettorale e dall'assetto istituzionale definiti dalla l. n. 56/2014; e le sue sorti dipenderanno, con tutta probabilità, proprio dal modo in cui il legislatore deciderà di riformare (o di non riformare) tale assetto[121].

---

[117] Sul rapporto tra rappresentanza, sistemi elettorali e principio democratico, si rinvia a D. FISICHELLA, *Elezioni (Sistemi elettorali)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1965, 652-655, che ricorda come il sistema elettorale debba «collaborare alle finalità proprie del regime democratico»: di qui i relativi aspetti (sempre) problematici, perché «l'organizzazione tecnica della democrazia si appalesa come il compito più arduo e delicato della politica» (ivi, 652); ha rilevato «il peso delle tecniche elettorali non solo ai fini della conformazione di base del sistema politico ma anche ai fini della funzionalità della forma di governo», anche per evidenziare il crescente interesse dedicato al tema dalla comunità scientifica, E. CHELI, *La giustizia elettorale*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale. Atti del Seminario svoltosi a Firenze, il 16 novembre 2012*, cit., XX. Il sistema elettorale è stato definito «la cerniera fra società civile e istituzioni rappresentative» da G. PASQUINO, *Partiti, società civile, istituzioni e il caso italiano*, in *Stato e mercato*, 8/1983, 195 (lo ha ricordato V. FOGLIAME, *Le elezioni regionali e locali*, cit., 131).

[118] J. LUTHER, *Giustizia elettorale sarà fatta?*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale. Atti del Seminario svoltosi a Firenze, il 16 novembre 2012*, cit., 416.

[119] E. CHELI, *La giustizia elettorale*, cit., XX.

[120] Si tratta della suggerita interpretazione estensiva (già minoritaria) dell'ambito oggettivo e soggettivo di applicazione dell'art. 129 c.p.a., e della possibile interpretazione del concetto di *«elettore» ex* art. 130 c.p.a., tale da ricomprendervi qualunque cittadino-elettore comunale (se ne è parlato, rispettivamente, nei paragrafi nn. 2.2 e 4.1).

[121] A maggior ragione, considerando la difficoltà di restituire sovranità diretta alla cittadinanza attraverso la via dell'incidente di costituzionalità della l. n. 56/2014 (come rilevato nel corso del paragrafo n. 5.1).