

SENATO DELLA REPUBBLICA - XVIII LEGISLATURA

COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI

ATTO N. 802 ESAME SENTENZA CORTE COSTITUZIONALE N. 48/2021

AUDIZIONE INFORMALE DEL 3 GIUGNO 2021, ORE 15,00

Nota del Presidente di Sezione del Consiglio di Stato Marco Lipari

ABSTRACT. La sentenza n. 48/2021 sollecita il Parlamento ad introdurre un rimedio processuale efficace a tutela del diritto di elettorato passivo nel procedimento preparatorio per il rinnovo di Camera e Senato. L'esperienza applicativa del rito speciale previsto dall'art. 129 del codice del processo amministrativo, riguardante il contenzioso preparatorio per le elezioni di Comuni, Province, Regioni e rappresentanti nazionali del Parlamento europeo, costituisce un modello efficace, che il futuro legislatore potrebbe seguire, introducendo un'ipotesi puntuale di giurisdizione esclusiva amministrativa. A tale proposito, potrebbe essere utilizzato, come base di discussione, lo schema di articolato predisposto dalla Commissione redigente del codice. Dovrebbe restare intatta la facoltà di esercitare di azioni preventive di accertamento, dinanzi al giudice ordinario, anche allo scopo di consentire il sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali.

1. LA PRONUNCIA N. 48/2021: LA PROTEZIONE DEL DIRITTO DI ELETTORATO PASSIVO NEL PROCEDIMENTO PREPARATORIO.

La decisione della Corte costituzionale 26 marzo 2021 n. 48, nel sollecitare un opportuno intervento legislativo in materia, ha affermato importanti principi riguardanti l'attuale sistema del contenzioso elettorale preparatorio per il rinnovo dei membri della Camera e del Senato.

La pronuncia prende origine da una peculiare vicenda contenziosa, riguardante la legittimità costituzionale della previsione legislativa concernente il numero minimo delle firme degli elettori necessario ai fini presentazione delle candidature per le elezioni al Parlamento nazionale.

La domanda, proposta davanti al giudice ordinario, era stata presentata dai rappresentanti di una formazione politica attualmente presente in Parlamento, nella forma di un'*azione di accertamento preventiva* rispetto alle future elezioni (previste per l'anno 2023), dichiaratamente esercitata a tutela del *diritto di elettorato passivo*.

Nel corso del giudizio, il Tribunale ordinario adito, in adesione alla complessiva impostazione difensiva dei ricorrenti, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale delle norme legislative che prevedono la necessità di un numero minimo di firme.

Davanti alla Corte costituzionale, l'Avvocatura Generale dello Stato ha contestato l'ammissibilità della questione proposta, affermando che la controversia in oggetto non rientra nel perimetro della giurisdizione del giudice ordinario, ma appartiene alla cognizione riservata agli Uffici della Camera dei deputati e del Senato, ai sensi dell'art. 66 della Costituzione.

Secondo la difesa erariale, trattandosi, nella specie, di un'*azione a tutela del diritto di elettorato attivo*, non trova applicazione il più recente indirizzo delle Sezioni Unite della Cassazione e dalla stessa Corte costituzionale, che ritiene ammissibile, e compatibile con il principio autodichistico dell'art. 66 della Costituzione, l'*azione preventiva di accertamento del diritto di*

elettorato attivo, inteso nella sua massima esplicazione, finalizzata a contestare la legittimità della disciplina del procedimento elettorale di Camera e Senato, con la conseguente legittimazione del giudice adito a sollevare l'incidente di costituzionalità.

La sentenza n. 48/2021 ha respinto questa eccezione, affermando la *“non implausibile”* sussistenza della giurisdizione ordinaria sulla controversia, argomentando anche della necessità di impedire la creazione di *“zone franche”* dal controllo giurisdizionale (ordinario e di costituzionalità), secondo un criterio di *pienezza, tempestività ed effettività* della tutela.

Al tempo stesso, la Corte ha sottolineato come l'attuale sistema manifesti aspetti di lacunosità, non offrendo adeguati strumenti di protezione giurisdizionale in relazione alle lesioni del diritto di elettorato passivo consumate nel corso del procedimento elettorale preparatorio. La riscontrata carenza ordinamentale dovrebbe essere colmata attraverso un intervento legislativo adeguato.

2. L'INTERVENTO LEGISLATIVO SOLLECITATO DALLA CORTE.

Al punto 4.4. della motivazione la Corte evidenzia l'assenza di strumenti di immediata reazione giurisdizionale contro gli atti lesivi del diritto di elettorato passivo: *“Particolarmente per ciò che concerne le elezioni politiche nazionali, manca una disciplina legislativa che assicuri accesso tempestivo alla tutela giurisdizionale nei confronti di decisioni in ipotesi lesive dell'esistenza stessa del diritto, quali i provvedimenti di riconsiliazione di liste o d'incandidabilità, a differenza di quel che accade per le elezioni europee o amministrative (artt. 5, 9 e 12 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, recante «Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190», nonché art. 22 del d.lgs. n. 150 del 2011), nel cui ambito è ben possibile ricorrere al giudice avverso analoghe decisioni e, in quella sede, eccipire le pertinenti questioni di legittimità costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 214 del 2017, n. 276 del 2016 e n. 236 del 2015).”*

Le disposizioni citate dalla decisione n. 48/2021 prevedono, con formule identiche, che per i ricorsi avverso le decisioni di riconsiliazione delle liste o dei candidati per ragioni di incandidabilità *“trova applicazione l'articolo 129 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104”*. Tali norme individuano uno specifico ed efficace strumento processuale accelerato e ne affidano la cognizione al giudice amministrativo, pur non qualificando espressamente tale giurisdizione come *esclusiva*.

La Corte osserva che lo stesso livello di tutela giurisdizionale non è contemplato nel procedimento preparatorio per le elezioni del Parlamento nazionale. *“Secondo l'art. 2, comma 2, del citato d.lgs. n. 235 del 2012, infatti, l'accertamento dell'incandidabilità alle elezioni politiche nazionali è demandato agli Uffici elettorali in occasione della presentazione delle liste e l'unico rimedio ammesso avverso la decisione è il ricorso all'Ufficio centrale nazionale.”*

La pronuncia rileva, ancora: *“In questo specifico ambito, è giocoforza riconoscere che si è in presenza di una zona franca dalla giustizia costituzionale, e dalla giustizia tout-court, quantomeno nella sua dimensione effettiva e tempestiva, ciò che non è accettabile in uno Stato di diritto.”*

La Corte conclude, quindi, che: *“In attesa del necessario intervento del legislatore, allo stato attuale della normativa e delle interpretazioni su di essa prevalenti, l'azione di accertamento di fronte al giudice ordinario, sempre che sussista l'interesse ad agire (art. 100 cod. proc. civ.), risulta l'unico rimedio possibile per consentire la verifica della pienezza del diritto di elettorato passivo e la sua conformità alla Costituzione.”*

L'unicità del rimedio, peraltro, se consente di esercitare, con una certa efficacia, azioni rivolte a censurare la disciplina legislativa elettorale, manifesta la difficoltà, se non l'impossibilità, di reagire alle determinazioni concrete (ricusazioni di liste o di candidati) che, nel corso del procedimento elettorale preparatorio, possono ledere irrimediabilmente il diritto di elettorato passivo.

3. LE INDICAZIONI DELLA CORTE. GIURISDIZIONE SU DIRITTI SOGGETTIVI E PORTATA DEL RIMEDIO PROCESSUALE DELL'ART. 129 CPA.

La Corte, dunque, sollecita un intervento legislativo diretto a delineare un rimedio giurisdizionale dotato di una "*dimensione effettiva e tempestiva*", volto a consentire pienezza di tutela alle posizioni giuridiche che subiscono pregiudizio irrimediabile (o difficilmente rimediabile), per effetto di determinazioni lesive adottate nel corso del procedimento elettorale preparatorio.

La pronuncia, nell'auspicare una regolamentazione legislativa *ad hoc*, non indica nel dettaglio quali mezzi processuali potrebbero realizzare adeguatamente le finalità delineate. Dalla motivazione della sentenza emergono, tuttavia, due aspetti particolarmente significativi, che il futuro legislatore dovrebbe tenere in debita considerazione.

- A) La Corte evidenzia che, attualmente, in assenza di uno specifico rimedio processuale di tutela del diritto di elettorato attivo, insieme alla mancata previsione espressa del giudice cui attribuirne la cognizione, le relative controversie rientrano nella giurisdizione ordinaria su diritti soggettivi e possono concretizzarsi nella proposizione di azioni preventive di accertamento.
- B) La Corte indica come (possibile ed al momento unico) esempio di adeguata tutela giurisdizionale del diritto di elettorato passivo, anche con specifico riguardo alle controversie riguardanti l'impugnazione della ricusazione delle candidature per incandidabilità, la citata disciplina contenuta negli articoli 3, 5 e 12 del decreto legislativo n. 235/2012, il quale prevede espressamente il rimedio tipico del ricorso al TAR, secondo lo specialissimo rito accelerato previsto dall'art. 129 del codice del processo amministrativo.

4. GLI ATTUALI INDIRIZZI DELLA GIURISPRUDENZA. LA GIURISDIZIONE SULLE CONTROVERSIE RIGUARDANTI LE ELEZIONI AL PARLAMENTO NAZIONALE.

La ricostruzione sistematica prospettata dalla Corte riflette perfettamente gli orientamenti interpretativi espressi attualmente dalla giurisprudenza amministrativa: oggi, *il giudice amministrativo difetta di giurisdizione in ordine ad ogni tipo di controversia riguardante le elezioni del Parlamento Nazionale*, trattandosi di contenzioso appartenente alla cognizione delle stesse Camere ex art. 66 della Costituzione o, per una parte, del giudice ordinario¹.

In tal senso vengono indicati plurimi e convergenti argomenti testuali, storici e sistematici, di seguito sintetizzati.

¹ Si afferma, così, che *ai sensi del combinato disposto degli artt. 126 e 129 del codice del processo amministrativo, il giudice amministrativo ha giurisdizione in materia di operazioni elettorali relative al rinnovo degli organi elettivi dei comuni, delle province, delle regioni e all'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, ma non anche in materia di elezioni "politiche" nazionali e, nello specifico, sulle controversie concernenti l'esclusione delle liste dalle elezioni politiche e, dunque, riferite al procedimento elettorale preparatorio per le elezioni politiche alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica, rispetto alle quali vi è un difetto assoluto di giurisdizione.* (Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza n. 999 del 16 febbraio 2018).

a) Il codice del processo amministrativo n. 104/2010 (e già prima, la complessa legislazione speciale) disciplina esclusivamente il contenzioso elettorale, riferito a comuni, province, enti locali, Regioni e Parlamento europeo, senza considerare le elezioni di Camera e Senato.

b) Anche le Sezioni Unite sono ferme nell'escludere radicalmente la giurisdizione amministrativa in materia di elezioni parlamentari (decisioni 9151 e ss. dell'8 aprile 2008; 8118 e n. 8119 del 2006), in relazione a tutte le sue fasi².

La Cassazione ha quindi smentito l'unico precedente del giudice amministrativo di segno contrario, peraltro espresso in sede solo cautelare³.

c) L'art. 44 della legge n. 69/2009, nel conferire al Governo la delega per l'emanazione del codice del processo amministrativo, aveva previsto uno specifico criterio direttivo, riguardante l'attribuzione al giudice amministrativo della *giurisdizione esclusiva* sulle controversie riguardanti il *procedimento elettorale preparatorio* di Camera e Senato. La speciale Commissione incaricata della redazione del testo aveva predisposto la pertinente disciplina attuativa (artt. 129 e 130 dello schema inviato alla Presidenza del Consiglio), ma il Governo, nella stesura del testo approvato in via preliminare ed inviato ai pareri delle Commissioni Parlamentari, ritenne preferibile espungere tali disposizioni.

Dunque, vi è stata una scelta del legislatore delegato, pienamente consapevole, di non toccare l'assetto relativo al riparto di giurisdizione in materia.

Va sottolineato, comunque, che l'opzione del Governo di non attuare la delega di cui all'art. 44 intendeva escludere, in radice, qualsiasi forma di intervento giurisdizionale (ordinario o amministrativo) sul procedimento elettorale preparatorio parlamentare.

La relazione illustrativa che accompagna il testo deliberato dal Consiglio dei Ministri e presentato alle Camere per i prescritti pareri, indicava le ragioni della scelta compiuta.

Secondo la Relazione, *"Allo stato il legislatore delegato non ha ritenuto di esercitare la delega nella parte concernente l'introduzione ex novo di una tutela specifica relativa alla fase preparatoria delle elezioni politiche, sebbene un tentativo in tal senso era stato fatto dalla commissione redigente presso il Consiglio di Stato.*

² La Corte ritiene il difetto assoluto di giurisdizione (tanto del giudice amministrativo che di quello ordinario) a conoscere delle controversie in tema di ammissione o di esclusione dei simboli di lista nelle elezioni politiche nazionali; difetto desumibile dalla circostanza che l'art. 87 del d.p.r. n. 361 del 1957, richiamato in tema di elezioni del Senato dall'art. 27 del d. lgs. n. 533 del 1993, espressamente riserva all'assemblea elettiva la convalida dell'elezione dei propri componenti, nonché il giudizio definitivo su ogni contestazione, protesta o reclamo presentati ai singoli uffici elettorali ed all'ufficio centrale durante la loro attività o posteriormente.

Tale conclusione, secondo la Cassazione, non è contrastata dall'ordinanza della Corte costituzionale n. 117 del 2006, la quale *"ha semplicemente escluso che, in presenza del diniego, sia del giudice amministrativo sia della Giunta per le elezioni della Camera dei deputati ("quale organo avente natura giurisdizionale") di pronunciarsi su una questione di ammissione delle liste elettorali possa configurarsi un conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato, tale da giustificare l'intervento risolutore della Corte costituzionale, trattandosi invece di un conflitto (negativo) di giurisdizione da risolvere a termini del codice di procedura civile."*

³ Si tratta dell'ordinanza della V Sezione 1 aprile 2008, n. 1744, della quale è utile riportare la succinta motivazione. *"Considerato che la questione in esame attiene non alla verifica dei titoli di ammissione dei componenti, riservata ai competenti organi delle camere, ma alla ammissione delle liste; Considerato che le controversie relative alla fase antecedente le elezioni non trovano disciplina specifica come desumibile dalla decisione della Corte Costituzionale n. 117/06; Considerato che tali controversie, in quanto aventi ad oggetto atti amministrativi, devono ritenersi rientranti nella giurisdizione del giudice amministrativo (cfr. CGA ord. 218/2006)."*

I tempi serrati di tale fase preparatoria – insuperabili per il vincolo posto dall’art. 61 della Costituzione, che impone di espletare le elezioni politiche nei 70 giorni dal decreto presidenziale di scioglimento delle Camere precedenti – hanno sconsigliato il Governo dall’intraprendere la via della soppressione del procedimento amministrativo di competenza dell’Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte di Cassazione ipotizzata dalla commissione redigente.”

5. IL RITO SPECIALISSIMO PREVISTO DALL’ART. 129 DEL CPA, RIGUARDANTE IL PROCEDIMENTO ELETTORALE PREPARATORIO.

Il citato art. 129 del CPA contiene una particolare disciplina sistematica, riferita alle controversie relative ai procedimenti preparatori riguardanti le elezioni di Comuni Province, Regioni, rappresentanti nazionali del Parlamento europeo), caratterizzati da estrema rapidità e snellezza di forme.

Si tratta di un’innovazione portata dal codice del 2010, espressamente finalizzata all’esigenza di assicurare pienezza e rapidità di tutela del diritto di elettorato passivo, armonizzandone la protezione con la celerità del procedimento elettorale in tutte le sue fasi, in coerenza con il generale principio di concentrazione delle impugnazioni relative alle operazioni elettorali, che devono dirigersi contro l’unico atto conclusivo dell’intero procedimento.

La scansione temporale fissata dall’art. 129 è precisa e rigorosa, con la conseguenza che dalla pubblicazione del provvedimento preparatorio, ritenuto lesivo del diritto dei candidati esclusi o ricusati, fino alla pubblicazione della decisione definitiva di appello trascorrono, al massimo, undici giorni.

I termini sono considerati perentori e risultano rispettati puntualmente nelle prassi seguite dal giudice amministrativo.

Sotto il profilo strettamente organizzativo, gli uffici dei TAR e, in appello, del Consiglio di Stato e del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, infatti hanno adottato le misure opportune per rispettare puntualmente le strette scadenze cronologiche del processo. A tal fine sono previsti turni di disponibilità dei magistrati chiamati a comporre i collegi delle udienze, anche straordinarie, celebrate in conformità ai termini previsti. È poi attivato, in occasione delle periodiche “tornate elettorali”, un accurato monitoraggio nazionale dei ricorsi proposti e dei loro esiti.

Un’indicazione statistica di rilievo riguarda il numero delle decisioni adottate ai sensi dell’art. 129 del CPA.

Nell’ultimo quadriennio 2017-2020, i Tribunali Amministrativi hanno pubblicato 195 sentenze; il Consiglio di Stato e il Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Siciliana 88.

6. IL PERIMETRO APPLICATIVO DELL’ART. 129 DEL CPA.

È utile sottolineare che il rito di cui all’art. 129 ha un campo di azione strettamente correlato all’immediatezza della *lesione del “diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale preparatorio”*.

Ne discendono alcuni corollari sul piano applicativo, la cui illustrazione sommaria potrebbe essere utile in vista dell’ipotizzato intervento sul contenzioso elettorale parlamentare, modellato su tale disciplina:

- a) La legittimazione al ricorso spetta solo ai soggetti che subiscono un pregiudizio (candidati, o liste, tramite i loro rappresentanti) nel corso dell'iter preparatorio. Non vi è alcuno spazio, quindi, in questa fase e in questo rito, per l'esercizio dell'azione popolare spettante al cittadino elettore in materia di operazioni elettorali. Quest'azione potrà essere promossa, semmai, successivamente, contro l'atto di proclamazione degli eletti⁴.
- b) L'impugnazione ex art. 129 CPA è ammissibile di regola, solo se la parte ricorrente (candidato o lista) contesta la *propria* esclusione. Non si estende, quindi, alle domande dirette ad impugnare l'ammissione di liste o candidati concorrenti, tranne il caso in cui si deduca che la lista ammessa, per il contrassegno o la denominazione utilizzati, possa ingenerare illegittima confusione nel corpo elettorale⁵. I ricorsi contro le ammissioni delle altre candidature è consentita solo unitamente all'impugnazione dell'atto di proclamazione, conclusivo delle operazioni elettorali.
- c) La ricusazione della candidatura o della lista è considerato dalla giurisprudenza un atto *immediatamente lesivo*; ne consegue l'onere (e non la semplice facoltà) di immediata impugnazione. Il consolidarsi del provvedimento di esclusione, per decorso del termine di cui all'art. 129, o per definitivo rigetto del ricorso, quindi, rende inammissibile l'eventuale ricorso contro l'atto di proclamazione degli eletti, con cui si intenda dedurre l'illegittimità derivata. Anche questa previsione converge nel senso di coniugare pienezza del diritto di difesa con certezza delle situazioni giuridiche della competizione elettorale.

7. LA NATURA DELLA GIURISDIZIONE AMMINISTRATIVA IN MATERIA DI OPERAZIONI ELETTORALI PREPARATORIE.

Occorre evidenziare che il CPA non qualifica espressamente il contenzioso elettorale preparatorio (e neppure il contenzioso elettorale in generale) come materia di giurisdizione esclusiva amministrativa. Questa conclusione è seguita costantemente anche dalle Sezioni Unite della Cassazione e dalla giurisprudenza amministrativa. Ne deriva, pertanto, che la cognizione del giudice amministrativo è circoscritta alle sole operazioni elettorali (nel cui svolgimento emergono interessi legittimi) e non comprende le altre questioni riferite alla materia dei diritti soggettivi di elettorato attivo e passivo, che restano affidate al giudice ordinario⁶.

⁴ Ma, anche prescindendo dall'opinione secondo cui l'art. 129 introduce una ragionevole deroga alla regola generale circa la legittimazione estesa ad ogni cittadino elettore, l'esperienza concreta non conosce casi di ricorsi proposti da cittadini elettori che lamentino l'illegittimità della esclusione di determinate liste o candidati. In sostanza, quindi, il rito di cui all'art. 129 è destinato a chiudere definitivamente e sempre in un momento anteriore allo svolgimento della competizione elettorale, ogni possibile contestazione relativa alla ricusazione di liste o candidati. Senza dire che l'intervenuta acquiescenza da parte della lista ricusata renderebbe privo di interesse l'eventuale ricorso del cittadino, perché non potrebbe mai imporre alle parti di "ripresentare" le candidature.

⁵ Sul punto, nella formulazione dell'art. 129, il Governo ha motivatamente ritenuto di non accogliere il parere parlamentare sul decreto legislativo recante il codice del processo amministrativo, che suggeriva di estendere espressamente l'ambito del ricorso a tutte le ipotesi di ammissione. Peraltro, poiché l'attuale formula legislativa fa riferimento, genericamente, alle lesioni del diritto di partecipazione, spetta al giudice definire correttamente il perimetro applicativo della norma.

⁶ Si sottolinea, così, che le controversie aventi ad oggetto i diritti di elettorato attivo e passivo appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario, la quale non viene meno per il fatto che la questione relativa alla sussistenza, o non, dei diritti suddetti sia stata introdotta mediante l'impugnazione del provvedimento di proclamazione o di convalida degli eletti, perché anche in tali ipotesi la decisione non verte sull'annullamento dell'atto amministrativo impugnato, bensì direttamente sul diritto soggettivo perfetto inerente all'elettorato suddetto. (Nella specie, la S.C. ha ritenuto la giurisdizione del giudice ordinario nelle controversie riunite in cui si chiedeva la declaratoria di esclusione dal procedimento elettorale delle liste collegate al candidato sindaco di un comune e la proclamazione di altro candidato sindaco, nonché la decadenza dalla carica di un consigliere provinciale per avere illegittimamente autenticato le firme

La Cassazione ha ripetutamente confermato questo principio, anche se non pare averlo enunciato espressamente con riguardo al rito elettorale preparatorio, né sembra che abbia considerato la rilevante innovazione del 2012, costituita dall'estensione del rito specialissimo di cui all'art. 129 del CPA ai casi di incandidabilità, rispetto ai quali la connessione con il diritto di elettorato passivo, nella sua dimensione più estesa, potrebbe risultare evidente.

Si potrebbe ragionevolmente affermare, del resto, che se la giurisdizione in materia di operazioni elettorali riguarda necessariamente interessi legittimi, il provvedimento di ricusazione di una lista incide certamente sul diritto di elettorato passivo, ma l'esercizio del potere amministrativo è idoneo a far sorgere l'interesse legittimo alla contestazione dell'atto lesivo, conoscibile dal giudice amministrativo, secondo i generali criteri di riparto della giurisdizione di cui all'art. 103 della Costituzione.

8. L'AZIONE PREVENTIVA DI ACCERTAMENTO.

Nel quadro sistematico delineato dall'art. 129 CPA, si è prospettato un ulteriore tema, certamente rilevante ai fini dell'applicazione dei principi espressi dalla sentenza n. 48/2021, concernente le modalità di tutela delle posizioni giuridiche coinvolte nel procedimento elettorale in una fase precedente l'avvio dell'iter preparatorio.

Le incertezze riguardano l'individuazione del giudice munito di giurisdizione e la sussistenza di un effettivo concreto interesse ad agire.

Il problema si è posto nei casi, non infrequenti, in cui la domanda riguarda la deduzione della illegittimità costituzionale della legge elettorale statale o regionale⁷.

In tali ambiti, considerando la fisiologica durata del giudizio di costituzionalità, necessario per definire la controversia, l'ipotizzata inammissibilità di un'azione di accertamento "preventiva" potrebbe determinare se non un vuoto di tutela, quanto meno un *vulnus* al principio di effettività del diritto di azione. L'impugnazione del provvedimento di proclamazione, infatti, consentirebbe sì la tutela giurisdizionale, impedendo la creazione di "zone franche" dal controllo giurisdizionale" e dal sindacato di costituzionalità, ma non risponderebbe all'esigenza di tempestività della tutela.

D'altro canto, potrebbe essere interesse generale assicurare la massima anticipazione della decisione del giudice sulla legittimità delle regole che governano il procedimento elettorale, così da assicurare lo svolgimento della competizione elettorale, riducendo l'alea di un successivo giudizio con effetti caducatori.

Allo stato, peraltro, risulta prevalente l'orientamento secondo cui controversie di questo tipo rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario, attesa l'astratta riconducibilità della posizione giuridica fatta valere alla categoria del diritto di elettorato attivo o passivo, senza che possa assumere rilievo la connessione con il successivo svolgimento delle operazioni elettorali e la possibilità di impugnazione del provvedimento finale.

delle liste collegate al medesimo candidato sindaco). (Cassazione civile, Sez. Unite, ordinanza n. 13403 del 26 maggio 2017).

⁷ Le ipotesi emerse in giurisprudenza riguardano, fra l'altro, le disposizioni ritenute lesive del principio di parità di genere; la tutela delle minoranze, mediante la previsione di soglie di sbarramento o premi di maggioranza; oppure, con riferimento al diritto di elettorato attivo, le modalità di esercizio del voto all'estero

In mancanza di un provvedimento di ricusazione della lista o della candidatura o di un altro atto incidente sulla concreta competizione elettorale, infatti, il diritto di elettorato attivo resterebbe integro, senza degradarsi in interesse legittimo conoscibile dal giudice amministrativo⁸.

Con riguardo all'interesse ad agire e all'ammissibilità della domanda, peraltro, la Cassazione non si è ancora espressamente pronunciata sulla sussistenza di una posizione tutelabile già nella fase precedente l'avvio del procedimento elettorale preparatorio.

Nel senso del difetto di interesse ad agire, peraltro, si è posta la Corte costituzionale, ritenendo inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice ordinario, ha affermato che, per quanto riguarda le elezioni diverse da quelle per il rinnovo del Parlamento Nazionale, la parte ricorrente potrà agire in giudizio, impugnando l'esito delle elezioni, se ritenuto non conforme ai parametri costituzionali. Solo in tale giudizio (proposto davanti al giudice amministrativo) potranno essere dedotte questioni di legittimità costituzionale (Corte costituzionale 15 giugno 2015, n. 110).

Alla luce delle illustrate incertezze, un eventuale intervento legislativo potrebbe valutare l'opportunità di affrontare anche questi temi, chiarendo l'ambito della giurisdizione amministrativa e regolando le azioni preventive di accertamento del diritto di elettorato.

9. LA CELERITÀ DEL RITO DI CUI ALL'ART. 129 CPA. IL DIRITTO DI DIFESA E LA PROPONIBILITÀ DI QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE.

La particolare celerità del rito preparatorio di cui all'art. 129 CPA ha suscitato in parte della dottrina qualche riserva sul pieno rispetto dei diritti di difesa.

Un possibile rimedio potrebbe essere costituito da una ragionevole dilatazione del procedimento elettorale preparatorio, nel rispetto dei termini sanciti dalla Costituzione, garantendo una distanza maggiore (attualmente trenta giorni, salvi interventi *ad hoc* in occasione delle singole tornate elettorali) tra la presentazione delle candidature e la celebrazione delle elezioni, così da offrire un tempo sufficiente per approntare le adeguate difese delle parti.

In generale, comunque, Cons. Stato n. 2621/2019 esclude che il sistema dell'art. 129, nel suo complesso, comporti rilevanti minacce all'esercizio del diritto di difesa, considerando la ponderazione tra tempestività ed effettività della tutela⁹.

⁸ Secondo la Cassazione, la domanda avente come "*petitum*" sostanziale la tutela del diritto di elettorato attivo, proposta prima ed al di fuori del relativo procedimento elettorale, spetta alla cognizione del giudice ordinario, quale giudice naturale dei diritti fondamentali e, tra questi, dei diritti politici, atteso che la giurisdizione amministrativa in materia di contenzioso elettorale non è esclusiva, e che l'eventuale carenza di interesse ad un'azione di mero accertamento del diritto di voto non si colloca sul piano dell'individuazione del giudice munito di "*potestas iudicandi*", ma riguarda il diverso ambito della riscontrabilità, o meno, nella causa così come proposta, di detta condizione dell'azione, la cui valutazione è riservata al giudice adito (Cassazione civile, Sez. Unite, sentenza n. 21262 del 20 ottobre 2016)

⁹ L'art. 129, comma 5, D.Lgs. n. 104/2010 (applicabile anche in appello ai sensi dell'art. 129, comma 9, D.Lgs. n. 104/2010), nel prevedere che nel giudizio, avente ad oggetto gli atti di esclusione dal procedimento preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali e per il rinnovo dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, l'udienza di discussione si celebra nel termine di tre giorni dal deposito del ricorso, non vieta la fissazione dell'udienza pubblica, senza avvisi, anche il giorno stesso del deposito dell'appello, quando esigenze di celerità lo impongano, come nel caso di specie, per lo spedito svolgimento delle operazioni elettorali. Tanto non viola il diritto di difesa, avendo la parte ricorrente - e, con essa, anche le altre parti del giudizio - l'onere di verificare la fissazione dell'udienza in seguito alla proposizione del ricorso debitamente pubblicizzato ai sensi dell'art. 129, comma 8, lett. c), D.Lgs. n. 104/2010, anche ad

Resta aperto il problema della possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale nell'ambito del procedimento accelerato di cui all'art. 129.

Al riguardo, Cons. Stato n. 3031/2019 ha ribadito che la procedura dettata dall'art. 129 D.Lgs. n. 104/2010 per i giudizi avverso gli atti di esclusione dal procedimento preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali è incompatibile, in ragione delle esigenze di certezza e di celerità da essa coltivate, con qualsiasi tipo di fase incidentale che possa comportare il differimento dell'udienza o la sospensione del giudizio, quale la rimessione di una questione di legittimità costituzionale, con la conseguenza che la fruizione delle garanzie connesse ad eventuali fasi incidentali resta riservata alle impugnazioni dei risultati delle competizioni, secondo il rito disciplinato dagli artt. 130 ss. dello stesso D.Lgs. n. 104/2010 (Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza n. 3031 del 9 maggio 2019).

Parte della dottrina ha ipotizzato, allora, la necessità di disciplinare un procedimento costituzionale "acceleratissimo", correlato al giudizio di cui all'art. 129 del CPA.

Ma si tratta di una soluzione di difficile applicazione.

Più plausibile potrebbe essere seguire una delle seguenti strade alternative:

- consentire la proposizione della questione di costituzionalità nel successivo giudizio contro la proclamazione degli eletti, nel quale potrebbe essere riproposta, a questo limitato scopo, l'impugnazione dell'atto di esclusione, come afferma, da tempo, la giurisprudenza del Consiglio di Stato;

- ammettere, con maggiore latitudine, un'azione preventiva di accertamento, orientata a denunciare l'illegittimità costituzionale della disciplina elettorale, ferma restano la necessità di verificare, di volta in volta, l'effettiva sussistenza dell'interesse ad agire della parte attrice,

10. L'ATTUAZIONE DELL'INVITO ESPRESSO DALLA CORTE. LE POSSIBILI SOLUZIONI LEGISLATIVE *DE IURE CONDENDO* COMPATIBILI CON LE INDICAZIONI DELLA CORTE COSTITUZIONALE.

Nell'ampio ventaglio di possibili soluzioni legislative coerenti con le indicazioni fornite dalla Corte costituzionale sono plausibili, allo stato, due ipotesi alternative (non sembrando allo stato praticabile la strada di una soluzione autodichistica), intese a garantire la tutela giurisdizionale tempestiva delle lesioni consumate nel procedimento elettorale parlamentare preparatorio.

- A) La prima ipotesi confermerebbe la giurisdizione ordinaria sulle questioni di diritto soggettivo (elettorato passivo), delineando, però, un rito accelerato, caratterizzato da innovative regole stringenti, ispirate, possibilmente, al processo speciale di cui all'art. 129 del CPA, adeguato alle caratteristiche del giudizio civile, o comunque, modellato su un rito di particolare celerità. In tal caso, al giudice ordinario dovrebbe essere attribuita una "giurisdizione di merito", o, quanto meno, il potere di adottare pronunce costitutive (di annullamento dei provvedimenti di ricasazione).
- B) La seconda soluzione recupera, in modo fedele, la precisa scelta parlamentare contenuta nella legge n. 69/2009, prevedendo un'ipotesi di esplicita giurisdizione esclusiva amministrativa in materia e l'estensione del rito accelerato di cui all'art. 129 del CPA, secondo la disciplina già confezionata nel 2010 dalla Commissione redigente, ma opportunamente adeguata alle modifiche apportate dal Correttivo all'art. 129, nonché

horas, e di attivarsi per presenziare all'udienza, ove lo ritengano opportuno, per tutelare i propri interessi (Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza n. 2621 del 23 aprile 2019).

al rinvio esterno al testo unico sulle incandidabilità. Andrebbe attentamente considerata, in questa prospettiva, anche la possibilità di estendere l'ambito del rito all'impugnazione delle ammissioni delle candidature concorrenti, anche al di là dei casi di confondibilità, attesa la mancanza di un efficace rimedio che consenta di proporre la questione impugnando l'atto di proclamazione.

Entrambe le soluzioni potrebbero offrire elevati standard di efficacia, considerando la tendenziale fungibilità tra le due giurisdizioni, ma, forse, la seconda prospettiva pare destinata a maggiore successo.

Si è consapevoli dell'obiezione di fondo secondo cui, nell'attuale momento storico, ogni ulteriore estensione della giurisdizione esclusiva amministrativa potrebbe incidere sull'equilibrio complessivo del sistema organizzativo della tutela giurisdizionale.

D'altro canto, però, non possono essere trascurate le seguenti circostanze:

- a) La "*materia*" del contenzioso sulle operazioni elettorali è tradizionalmente e *fisiologicamente* affidata al giudice amministrativo;
- b) Seppure è consolidata la tesi che non la giurisdizione non sia esclusiva, numerose autorevoli voci dottrinarie sostengono che si tratti, nella sostanza dell'attribuzione innominata, di una *materia*, considerando la dizione di cui all'art. 126 (secondo cui *il giudice amministrativo ha giurisdizione in materia di operazioni* elettorali) e dell'art. 129, che si riferisce, testualmente, alla tutela di un *diritto*;
- c) In ogni caso, la distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi nella materia elettorale non è affatto nitida e sicura, sicché appare preferibile la concentrazione del contenzioso presso un unico giudice, mediante una disposizione esplicita;
- d) I ristrettissimi termini del procedimento preparatorio esigono regole processuali che escludano, in radice, ogni possibile dubbio sulla spettanza della giurisdizione;
- e) Anche partendo dalla premessa sistematica che nel contenzioso elettorale si sia in presenza di un "*diritto di elettorato passivo*", resterebbe incontestabile l'affermazione secondo cui il provvedimento di riconsiliazione di una candidatura determina l'insorgenza di una nuova situazione giuridica in interesse legittimo;
- f) La concentrazione di tutto il contenzioso elettorale preparatorio in capo ad un'unica giurisdizione garantisce uniformità di indirizzi interpretativi relativi alla ricostruzione della disciplina elettorale sostanziale e consente di realizzare un'opportuna nomofilachia;
- g) Si tratterebbe di un'ipotesi di giurisdizione esclusiva coerente con i vincoli espressi dalla Corte costituzionale (sentenza n. 204/2004), poiché è palese la connessione del diritto di elettorato passivo con l'esercizio di poteri amministrativi attuati nel procedimento preparatorio;
- h) L'esperienza decennale del contenzioso di cui all'art. 129 del CPA, largamente soddisfacente, induce a sostenere l'estensione al procedimento elettorale parlamentare anche per ragioni di efficienza;
- i) L'opzione parlamentare del 2009 indica un indirizzo legislativo già favorevole alla giurisdizione esclusiva; indirizzo certamente modificabile dall'attuale Parlamento, ma che risulta indicativo di una precisa scelta ponderata;
- j) Anche la scelta estensiva legislativa del 2012, riguardante le controversie in materia di incandidabilità, conferma l'intendimento politico di estendere razionalmente la cognizione del giudice amministrativo;
- k) La previsione, *ex novo*, della giurisdizione amministrativa sul procedimento preparatorio parlamentare non costituirebbe una "sottrazione" di materia alla giurisdizione ordinaria,

considerando l'attuale situazione di lacuna dell'ordinamento, evidenziata dalla sentenza n. 48/2021;

- l) Salva diversa opzione del legislatore, resta ferma, in ogni caso, la giurisdizione ordinaria su tutte le controversie riguardanti il diritto di elettorato attivo e passivo riferite alla fase precedente l'avvio del procedimento elettorale, comprese quelle mirate alla preventiva deduzione, mediante un'azione di accertamento, della illegittimità costituzionale della legge elettorale.

11. LA GIURISDIZIONE SULLE AZIONI DI ACCERTAMENTO A TUTELA DEL DIRITTO DI ELETTORATO ATTIVO E PASSIVO. L'AMMISSIBILITÀ DELLA TUTELA PREVENTIVA.

A tale ultimo riguardo, la sentenza n. 48/2021 sollecita un'ulteriore riflessione riguardante le modalità di tutela del diritto di elettorato attivo e passivo (anche) in una fase anteriore all'avvio del procedimento elettorale preparatorio.

Allo stato attuale, la giurisprudenza risulta attestata sulle seguenti posizioni.

- A) Per quanto riguarda le elezioni locali, regionali e del Parlamento europeo, gli unici strumenti processuali utilizzabili dinanzi al giudice amministrativo sono l'impugnazione degli atti lesivi della fase preparatoria, secondo il rito accelerato di cui all'art. 129 e l'impugnazione dell'atto di proclamazione.
- B) Dinanzi alla giurisdizione amministrativa, non vi è spazio, invece, per un'azione di accertamento preventiva, volta a contestare il sistema elettorale, mediante la deduzione di questioni di legittimità costituzionale. La motivazione risiede nell'affermazione secondo cui, a parte i dubbi circa la praticabilità, in generale, dell'azione di accertamento nel processo amministrativo (considerando il divieto di pronunciarsi in riferimento a poteri non ancora esercitati, di cui all'art. 34, comma 2, del CPA), la lesione del diritto di elettorato attivo o passivo, correlata alla ipotizzata illegittimità costituzionale delle norme che regolano il procedimento si realizzerebbe solo all'esito delle operazioni elettorali, con la proclamazione degli eletti.
- C) Secondo la ricordata opinione prospettata dalla Cassazione, la tutela preventiva potrebbe attivarsi, ma mediante un'azione proposta davanti al giudice ordinario, poiché l'ambito della giurisdizione (esclusiva) amministrativa comprende solo la contestazione degli atti del procedimento elettorale, anche preparatorio. Secondo la Cassazione stessa, tuttavia, resta aperto il problema della sussistenza dell'interesse ad agire, poiché eventuali vizi del procedimento elettorale, ancorché derivanti dall'illegittimità costituzionale della legge, trasmettendosi all'atto finale della procedura, possono essere contestati mediante la rituale impugnazione davanti al giudice amministrativo.
- D) Specularmente, invece, per quanto riguarda le elezioni del Parlamento Nazionale, proprio l'assenza di un'efficace tutela giurisdizionale specifica, azionabile contro i risultati delle elezioni, giustifica la piena ammissibilità della tutela giurisdizionale preventiva, attuata mediante la proposizione di una domanda di accertamento.

Questo complessivo risultato ermeneutico non dovrebbe essere alterato, salve diverse valutazioni del legislatore, in occasione dell'intervento sul contenzioso elettorale preparatorio parlamentare.

1. L'introduzione di un rito speciale riguardante il procedimento elettorale preparatorio parlamentare, a tutela del diritto di elettorato passivo, mira ad ampliare, completandolo,

- il sistema di tutela giurisdizionale dei diritti. Pertanto, non sarebbe coerente accompagnare tale intervento con una contestuale limitazione della tutela "preventiva".
2. La tutela di accertamento preventiva, in presenza dei necessari requisiti dell'interesse ad agire, oltre a realizzare in modo più compiuto la protezione delle parti interessate, sembra maggiormente coerente con l'interesse pubblico alla definizione del contenzioso sulle regole del procedimento elettorale in un momento anteriore al suo svolgimento.
 3. Tale esigenza si manifesta, particolarmente, nei casi in cui si intenda contestare il sistema elettorale muovendo dalla deduzione dell'illegittimità costituzionale della sua disciplina legislativa.
 4. Trattandosi di tutelare il diritto di elettorato, in assenza di operazioni elettorali, ancorché preparatorie, la cognizione di tali controversie spetta alla giurisdizione ordinaria, secondo i generali criteri di riparto.

Il riconoscimento della persistente ammissibilità di un'azione di accertamento preventivo non richiede necessariamente un puntuale intervento legislativo, trattandosi di un esito ermeneutico in sintonia con le indicazioni espresse dalla Corte costituzionale, ma è opportuno che il legislatore valuti accuratamente l'assetto complessivo del nuovo sistema in itinere.

Qualora, tuttavia, il legislatore ritenesse opportuna una disposizione chiarificatrice, si prospetterebbero due opzioni alternative.

- a) La giurisdizione esclusiva riguarda i soli atti propriamente detti del procedimento preparatorio (avviato dall'indizione delle elezioni, fino all'ammissione o riconsiderazione delle candidature), con la conseguenza che, in conformità con l'indirizzo attuale delle Sezioni Unite, le azioni preventive di accertamento rientrano nella cognizione del giudice ordinario.
- b) La giurisdizione esclusiva riguarda tutte le questioni comunque riferibili alle *operazioni elettorali*, anche prima dell'avvio del procedimento, con la conseguenza che le azioni di accertamento preventivo spetterebbero alla cognizione del giudice amministrativo.

La prima ipotesi, più prudente e coerente con l'attuale indirizzo delle Sezioni Unite, lascia però l'inconveniente che la stessa questione di merito potrebbe essere decisa da due giudici diversi, a seconda del momento in cui la domanda è proposta.

12. LO SCHEMA PREDISPOSTO NEL 2010 DALLA COMMISSIONE REDIGENTE DEL CODICE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO. IL SUO POSSIBILE ADEGUAMENTO.

L'articolato predisposto dalla *Commissione* redigente il *Codice* del processo amministrativo, istituita presso il Consiglio di Stato, si suddivideva in due disposizioni, riferite, rispettivamente, al giudizio di primo grado e a quello di appello. Nell'articolo 137 dello schema, poi, riferito all'elencazione delle controversie rientranti nella giurisdizione esclusiva amministrativa, era presente l'ipotesi della lettera v): "*le controversie relative agli atti del procedimento preparatorio per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*".

"Art. 129

Giudizio di primo grado per le elezioni politiche

1. Il ricorso avverso gli atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, concernenti i contrassegni, le liste, i candidati, i collegamenti è proposto inderogabilmente innanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma.

2. Il ricorso, nel termine di quarantotto ore dalla pubblicazione, anche mediante affissione o comunicazione se prevista, degli atti impugnati, deve essere, a pena di decadenza:

a) notificato, direttamente dal ricorrente o dal suo difensore, esclusivamente mediante consegna diretta, posta elettronica o fax, all'indirizzo dell'ufficio che ha emanato l'atto impugnato, al Ministero dell'interno e, ove possibile, agli eventuali controinteressati; in ogni caso, l'ufficio che ha emanato l'atto impugnato rende pubblico il ricorso mediante affissione di una sua copia integrale in appositi spazi all'uopo destinati sempre accessibili al pubblico e tale pubblicazione ha valore di notifica per pubblici proclami per tutti i controinteressati;

b) depositato presso la segreteria del Tribunale, che provvede ad affiggerlo in appositi spazi.

3. Le parti indicano rispettivamente nel ricorso o negli atti di costituzione l'indirizzo di posta elettronica o il numero di fax da valere per ogni eventuale comunicazione e notificazione.

4. L'udienza di discussione si celebra, senza possibilità di rinvio anche in presenza di ricorso incidentale, il giorno successivo al deposito del ricorso in caso di causa sui contrassegni, il secondo giorno successivo negli altri casi; il giudizio si svolge anche in giorno festivo, senza avvisi. Alla notifica del ricorso incidentale si provvede con le forme previste per il ricorso principale.

5. Il giudizio è deciso all'esito dell'udienza con sentenza in forma semplificata, da pubblicarsi nello stesso giorno; la relativa motivazione può consistere anche in un mero richiamo delle argomentazioni contenute negli scritti delle parti che il giudice ha inteso accogliere e far proprie.

6. La sentenza non appellata è comunicata senza indugio dalla segreteria del Tribunale all'ufficio che ha emanato l'atto impugnato.

Art. 130

Giudizio di appello per le elezioni politiche

1. Il ricorso di appello al Consiglio di Stato, nel termine di quarantotto ore dalla pubblicazione della sentenza, deve essere, a pena di decadenza:

a) notificato, direttamente dal ricorrente o dal suo difensore, esclusivamente mediante consegna diretta, posta elettronica o fax, all'indirizzo dell'ufficio che ha emanato l'atto impugnato, al Ministero dell'interno e, ove possibile, agli eventuali controinteressati; in ogni caso, l'ufficio che ha emanato l'atto impugnato rende pubblico il ricorso mediante affissione di una sua copia integrale in appositi spazi all'uopo destinati sempre accessibili al pubblico e tale pubblicazione ha valore di notifica per pubblici proclami per tutti i controinteressati; per le parti costituite nel giudizio di primo grado la trasmissione si effettua presso l'indirizzo di posta elettronica o il numero di fax indicato negli atti difensivi ai sensi dell'articolo 129, comma 3;

b) depositato in copia presso il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, che provvede ad affiggerlo in apposito spazio;

c) depositato presso la segreteria del Consiglio di Stato, che provvede ad affiggerlo in apposito spazio.

2. L'udienza di discussione si celebra, senza possibilità di rinvio anche in presenza di ricorso incidentale, il giorno successivo al deposito del ricorso, anche se festivo, senza avvisi. Alla notifica del ricorso incidentale si provvede con le forme previste per il ricorso principale.

3. Il giudizio è deciso all'esito dell'udienza con sentenza in forma semplificata, da pubblicarsi nello stesso giorno; la relativa motivazione può consistere anche in un mero richiamo delle argomentazioni contenute negli scritti delle parti che il giudice ha inteso accogliere e far proprie.

4. La sentenza è comunicata senza indugio dalla segreteria del Consiglio di Stato all'ufficio che ha emanato l'atto impugnato.

L'articolato potrebbe costituire un'utile base per delineare la disciplina del rito preparatorio parlamentare.

Va però considerato che il testo sopra riportato non tiene conto né della stesura finale del codice, nella parte riguardante il rito elettorale preparatorio riguardante enti locali, Regioni e Parlamento europeo, né delle modifiche intervenute con il correttivo del 2012, né del rinvio al rito di cui all'art. 129 compiuto dal decreto n. 235/2012.

La formulazione dello schema, espunto dal Governo, quindi, risulta differente, sotto molteplici profili, dall'attuale formulazione dell'art. 129.

Si dovrà attentamente valutare l'opportunità di rendere uniforme la disciplina dei riti elettorali preparatori, introducendo le sole modifiche effettivamente collegate alle peculiarità del procedimento parlamentare.

In questo senso, potrebbe essere opportuno valutare se:

- Specificare l'ambito oggettivo di applicazione della norma e la legittimazione all'azione;
- Uniformare i tempi del processo, o, in alternativa, verificare se sia preferibile un'accelerazione ancora più marcata del suo svolgimento;
- Prevedere la competenza territoriale inderogabile del TAR Lazio;
- Chiarire che il rito comprende anche le ricusazioni per incandidabilità;
- Definire l'ambito applicativo in modo omogeneo;
- Chiarire che la giurisdizione amministrativa (esclusiva) comprende le sole operazioni preparatorie, con la conseguenza che le azioni di accertamento preventive restano affidate alla cognizione del giudice ordinario.

Resterebbe poi da stabilire, sul piano della tecnica redazionale, se l'intervento legislativo auspicato debba compiersi mediante una modifica del codice del processo amministrativo (come pare consigliabile) o attraverso l'integrazione della disciplina sistematica del procedimento elettorale, nel cui ambito, in ogni caso, andrebbero previste le necessarie disposizioni di coordinamento.