

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 4/2024

Data: 6 agosto 2024

La scheda elettorale recante una plurima preferenza di lista: valida o nulla?*

di **Aldo Navarra Silverii** – *Dottore Magistrale in Giurisprudenza, Università degli Studi di Pavia*

TITLE: The ballot containing multiple list preferences: valid or invalid?

ABSTRACT: Nell'ambito della verifica dei risultati delle elezioni del 2022, la Giunta delle elezioni della Camera dei deputati ha approvato un nuovo criterio per la revisione delle schede elettorali, riconoscendo la validità della scheda recante una plurima preferenza di lista. Il presente contributo si occupa delle gravi criticità sistematiche di tale innovazione e avanza alcune prospettive *de iure condendo*.

In the context of verifying the results of 2022 election, the Electoral commission of the Chamber of Deputies has approved a new criterion for reviewing ballot papers, recognizing the validity of the ballot paper containing multiple party preferences. This article addresses the serious systematic criticisms of this innovation and puts forward some perspectives *de iure condendo*.

KEYWORDS: legge elettorale; Giunta delle elezioni; Camera dei deputati; verifica dei poteri; elezioni politiche; scheda elettorale; Election law; electoral law; ballot paper; qualification for admission of MPs; Italian Parliament

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza "CC BY-NC-ND" Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

SOMMARIO: 1. Introduzione. I criteri di revisione delle schede elettorali. – 2. Dalle modalità di espressione del voto al principio del *favor voti*. – 3. L’impatto della legge n. 165 del 2017: i criteri di revisione delle schede alla prova della XVIII legislatura. – 4. Il caso della XIX legislatura: la validità della scheda recante una plurima preferenza di lista. – 5. Le criticità della soluzione adottata dalla Giunta delle elezioni. – 6. Conclusioni e prospettive *de iure condendo*.

1. Introduzione. I criteri di revisione delle schede elettorali

L’art. 66 della Costituzione riserva a ciascuna Camera il giudizio sui “*titoli di ammissione*” dei rispettivi componenti. Nell’ambito dell’istituto della verifica dei poteri, la dottrina di lingua tedesca distingue tradizionalmente due tipologie di sindacato: la *Legitimationsprüfung* (lett.: controllo di legittimità), che riguarda la capacità del singolo di conseguire o mantenere l’ufficio parlamentare; e la *Wahlprüfung* (lett: controllo elettorale), che concerne invece la regolarità delle operazioni di voto¹. La “*riserva di giurisdizione*”² in favore del Parlamento non si limita dunque all’accertamento della ricorrenza di eventuali cause cd. ostative (ineleggibilità, incompatibilità e incandidabilità del parlamentare), comprendendo anche la verifica sulla regolarità dello svolgimento e dell’esito delle elezioni politiche³. Come è facile immaginare, l’assegnazione di questioni tecnico-giuridiche ad un organo politico non può che comportare, anche sul versante elettorale, problemi di certezza del diritto⁴.

¹ Cfr. F. LANCHESTER, “*La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*”, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5, 1998, p. 2860.

² L’espressione è utilizzata, sempre con l’uso delle virgolette, da V. LIPPOLIS, “*Art. 66*”, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Vol. II, Zanichelli, Bologna-Roma, 1986, p. 116. È opportuno ricordare che tale giurisdizione del Parlamento non si estende al contenzioso concernente il cd. procedimento elettorale preparatorio, come da ultimo chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 48 del 2021. La Consulta, dovendo a tal riguardo rimediare ad un “*buco nero giurisdizionale*” (L. CIAURRO, “*Parlamentari giudici di se stessi?*”, in R. D’ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 307) originatosi a seguito delle reiterate declinatorie delle Camere e della Corte di cassazione, ha in quell’occasione affermato che la giurisdizione del Parlamento in materia di verifica dei poteri è limitata alle sole “*controversie relative ai titoli di ammissione dei propri componenti e perciò, deve intendersi, dei proclamati eletti, e solo di questi ultimi*”.

³ Precisa P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale. Saggio sull’articolo 66 della Costituzione*, Aracne, Roma, 2012, p. 161, che alle Camere è ascrivibile “*la competenza a conoscere e a verificare la correttezza dei passaggi che si susseguono a partire dalla manifestazione del voto, fino alla proclamazione degli eletti ad opera degli uffici elettorali, e al solo scopo di rilevare anomalie che abbiano avuto ricadute sul conteggio dei voti e sull’assegnazione dei seggi parlamentari*”.

⁴ Invero, nella sentenza *Mugemangango c. Belgio* del 2020 la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, dopo aver riscontrato, con riferimento al caso concreto, la violazione tanto dell’art. 13 della CEDU quanto dell’art. 3 del protocollo addizionale n. 1 ad opera della procedura parlamentare belga, ha affermato la necessità di un “*judicial or*

Prima di venire al merito della questione, è opportuno ricordare che i regolamenti parlamentari affidano l'istruttoria della verifica dei poteri alle cure di organi *ad hoc*: la Giunta delle elezioni, presso la Camera, e la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, presso il Senato. A livello procedimentale, all'inizio della legislatura ciascuna Giunta provvede a "fare il punto" sui criteri di validità o nullità dei voti. Alla base di tale *modus operandi*, invalso nella prassi parlamentare sin dalla II legislatura⁵, si colloca un'esigenza concreta: garantire un'uniformità di giudizio⁶ nelle eventuali operazioni di revisione, parziale o totale, delle schede elettorali. I criteri così deliberati dalla Giunta sono poi applicati in concreto dai singoli Comitati di verifica, istituiti per ciascuna circoscrizione o Regione (cfr., rispettivamente, artt. 11.2 e 10.3 dei regolamenti per la verifica dei poteri di Camera e Senato), i quali procedono in loro ragione alle eventuali operazioni di riconteggio dei voti. Anche nella corrente XIX legislatura, dovendosi verificare i risultati delle elezioni politiche del 25 settembre 2022, presso entrambe le Camere si è provveduto all'approvazione del documento concernente i criteri di revisione delle schede. Presso la Camera dei deputati, laddove ha avuto luogo un acceso dibattito, si è registrata l'introduzione di un nuovo criterio di validità del voto, i cui profili di problematicità giustificano pienamente, a parere di chi scrive, un rinnovato interesse per la materia della verifica dei poteri.

Come ulteriore premessa, conviene sottolineare brevemente le implicazioni della verifica dei risultati nella vigenza di sistemi elettorali differenti. Invero, in dottrina si è notato come a seconda della legislazione in materia possano "*mutare profondamente le stesse condizioni di operatività delle procedure di verifica dei poteri*"⁷. Pur esulando dai presenti fini un approfondimento relativo

judicial-type remedy" anche nell'ambito della verifica dei poteri. Alle perplessità già espresse al riguardo dalla dottrina si è in quell'occasione aggiunta la *joint concurring opinion* dei giudici Turković e Lemmens, i quali si domandano retoricamente "*how a parliament constituted following elections whose results are disputed could be regarded as objectively impartial, whereas impartiality is one of the conditions that the decision-making body must satisfy*".

⁵ Cfr. A. F. JERVOLINO, *Le Camere. Istituti e procedure*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Vallecchi, Firenze, 1969, pp. 445 e 446, laddove si ricostruisce come la Camera dei deputati, in virtù dei rischi di politicizzazione di un eventuale loro esame nel *plenum*, preferì riconoscere alla Giunta delle elezioni una "*esclusiva competenza*" circa i criteri interpretativi delle norme legislative.

⁶ D'altro canto, la dottrina più recente tende a ridimensionare la portata garantistica dei criteri di revisione delle schede. Nello specifico, in N. MINISCALCO e S. SCAGLIARINI, "Favor voti: *chi era costui? Fondamento e problematiche applicative di un principio poco conosciuto*", in *Federalismi.it*, n. 33, 2020, p. 87, gli A., pur riconoscendo come rari i casi di disapplicazione dei criteri ad opera dei Comitati di verifica, notano come sia stata "*affermata più volte l'efficacia ordinatoria di essi, attribuendo loro il mero significato di linee guida finalizzate esclusivamente ad ottenere valutazioni uniformi, ma con la possibilità di derogarvi per singoli casi, motivando la scelta in ragione di alcune specificità della fattispecie sub iudice o del fatto che essa non sia contemplata nei criteri medesimi*".

⁷ A. MENCARELLI, "*La verifica dei poteri nella dialettica tra maggioranza e opposizione*", in R. Dickmann e S. Staiano (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 162. Dopo

alle esperienze applicative delle singole leggi elettorali, deve tuttavia chiarirsi la differenza fondamentale che intercorre tra la verifica dei risultati nei sistemi proporzionali puri (come quello vigente in Italia dal 1946 al 1993) e quella che si svolge nell'ambito di sistemi elettorali misti, specie laddove la quota maggioritaria si esprima nell'assegnazione di seggi per mezzo di collegi uninominali (come oggi prevede il cd. Rosatellum). In particolare, nella vigenza del cd. proporzionale puro, la peculiarità del controllo sui risultati risiedeva nel non dare luogo, nei casi di annullamento dell'elezione, a mutamenti sostanziali nei rapporti di forza tra i diversi partiti⁸, ma solamente ad avvicendamenti tra esponenti (o, per loro, tra distinte correnti) di un medesimo soggetto politico⁹. Beninteso, non si vuole qui sostenere che nelle prime undici legislature repubblicane siano mancati abusi e forzature nell'ambito delle attività afferenti alla verifica dei poteri; semplicemente, tali disfunzionalità non avevano modo di riverberarsi sui rapporti numerici tra le diverse forze politiche rappresentate in Parlamento. Al contrario, a partire dall'introduzione della quota maggioritaria nelle elezioni del 1994, e dunque con la previsione di collegi uninominali, alla verifica dei risultati si è conferito il potere di incidere direttamente sulla consistenza dei singoli Gruppi parlamentari e, in ultima analisi, sugli stessi rapporti di forza tra maggioranza e opposizione. Apparirà infatti chiaro come in un collegio uninominale, nel quale vige il meccanismo *first-past-the-post*, la revisione delle schede elettorali potrebbe in ipotesi portare ad un vero e proprio ribaltamento dell'esito dell'elezione, specie in quei collegi nei quali i candidati siano distanziati da un limitato (o, addirittura, limitatissimo) scarto di voti. Quantunque poi i casi di ribaltamento dovessero essere molteplici, è facile comprendere quanto profondamente la verifica dei risultati

aver distinto tra il problema della tutela dei diritti del singolo candidato, particolarmente sentito in sistemi elettorali maggioritari, e quello relativo alla consistenza elettorale delle singole liste, elemento più connaturato ai sistemi proporzionali, l'A. sottolinea come i due aspetti del controllo convivano e si compenetrino in un sistema elettorale misto, "conferendo così un carattere ibrido alle attività di verifica delle elezioni".

⁸ Cfr. M. MAZZIOTTI, "Osservazioni sulla natura dei rapporti fra la Giunta delle elezioni e la Camera dei deputati", in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 1958, p. 440, laddove si ricorda che, nella vigenza di un sistema proporzionale puro, il giudizio di convalida "non muta di regola i rapporti numerici fra i gruppi, ma ha solo l'effetto di sostituire un parlamentare con un altro dello stesso gruppo". Nello stesso senso, cfr. L. Paladin, *Diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, 1995, p. 312, con specifico riferimento al passaggio nel quale, pur riconoscendo la ricorrenza di "ingiustizie" nella vigenza della legge elettorale proporzionale, si sottolinea come le stesse fossero "perpetrate nell'ambito di ciascun singolo gruppo parlamentare, senza mai ledere un partito a vantaggio di un altro".

⁹ Per la verità, in dottrina si ricorda come, anche nella vigenza del sistema proporzionale puro, si sia dato almeno un caso di riassegnazione di seggi a partiti diversi da quello cui il parlamentare non convalidato apparteneva. Per un'analisi delle vicende relative alla VIII legislatura, cfr. G. TARLI BARBIERI, "L'evoluzione della disciplina elettorale e il suo impatto sul controllo parlamentare dei risultati", in *il Filangieri, Quaderno 2019. Evoluzioni e prospettive della verifica dei poteri*, Jovene, Napoli, 2019, p. 45.

possa in potenza rettificare, in un senso o nell'altro¹⁰, la consistenza numerica della maggioranza parlamentare consolidatasi dopo il voto politico. In questo senso, la riforma del sistema elettorale degli anni '90, a detta della dottrina, rappresenterebbe un "*peso insopportabile*" per il sistema di controllo parlamentare, avendo determinato una "*declinazione maggioritaria della funzione di verifica dei poteri*"¹¹. Non può dunque sorprendere che il profilo dell'interpretazione della scheda elettorale, e dunque dei criteri in base ai quali vi si procede, rappresenti terreno di scontro tecnico, ma anche politico, in seno alla Giunta delle elezioni.

2. Dalle modalità di espressione del voto al principio del *favor voti*

All'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 165 del 2017, nuove questioni sono emerse nel campo della verifica dei risultati elettorali. In particolare, nei successivi paragrafi si affronterà il controverso caso della validità (o nullità) della scheda elettorale recante una plurima preferenza di lista, situazione non fatta oggetto di un'esplicita disciplina legislativa ma oggi considerata in sede di criteri di revisione delle schede. Con ogni evidenza, la materia in esame attiene al più ampio tema delle modalità di espressione del voto. Si procede, dunque, ad una breve rassegna delle disposizioni che la legge elettorale vigente dedica specificamente a questo tema.

Innanzitutto, è opportuno ricordare come la legge n. 165 del 2017, delineando un sistema elettorale misto, preveda al contempo una quota proporzionale, determinata da seggi attribuiti con il sistema dei listini plurinomiali (5/8), e una quota maggioritaria, espressa invece con seggi da assegnarsi mediante l'elezione in collegi uninomiali (3/8)¹². Nonostante la descritta ripartizione, alle elezioni politiche il cittadino dispone di sole due schede, una per il rinnovo della Camera dei deputati e l'altra per il rinnovo del Senato della Repubblica. Su ciascuna scheda sono poi riportati, per ogni lista o coalizione di liste, sia il nome del candidato nel collegio uninominale da queste

¹⁰ Invero, il ribaltamento dell'esito dell'elezione in un collegio uninominale potrebbe, a seconda dei casi, accrescere o ridimensionare la consistenza numerica della maggioranza. In proposito, si consideri come, in virtù della riduzione del numero dei parlamentari del 2020, il peso relativo di un singolo seggio uninominale non possa che risultare, negli equilibri parlamentari, notevolmente accresciuto.

¹¹ E. LEHNER, "*La verifica dei poteri nelle ultime legislature del Parlamento italiano*", in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2009, p. 422.

¹² Esulano dai fini della presente indagine le questioni concernenti i seggi relativi alle quattro circoscrizioni estere, assegnati mediante il voto di preferenza.

sostenuto, sia i relativi listini proporzionali, funzionali alle elezioni nel collegio plurinominale. In altre parole, il cd. Rosatellum impone nella medesima scheda la sintesi di una duplice ed inscindibile volontà dell'elettore, espressa al contempo sia in relazione alla quota proporzionale che a quella maggioritaria del sistema elettorale¹³. Ciò che ne consegue è che, *“nonostante che i parlamentari siano eletti con sistemi diversi, l'elettore non può distinguere il voto dato ad un candidato nel collegio uninominale da quello espresso per una delle liste nel collegio plurinominale”*¹⁴. Quest'ultimo profilo si comprenderà pienamente venendo all'esame specifico delle disposizioni della legge elettorale. Il locus normativo di riferimento è il *Testo Unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati*¹⁵, le cui disposizioni in tema di modalità del voto, laddove non espressamente riprodotte, possono senz'altro considerarsi ricomprese nel richiamo *omnibus* operato dall'art. 27 T.U. Sen. Alla luce di un tale contesto normativo, è possibile affermare sin d'ora che non sussiste alcuna differenza tra quanto applicabile alle due Camere per ciò che attiene alle modalità di espressione del voto.

L'art. 58, comma 2, T.U. Cam. esordisce prevedendo che l'elettore esprima il voto *“tracciando con la matita sulla scheda un segno, comunque apposto, sul rettangolo contenente il contrassegno della lista e i nominativi dei candidati nel collegio plurinominale”*. La disposizione esplicita poi la menzionata logica del *“voto a pacchetto”*¹⁶, stabilendo che *“il voto è valido a favore della lista e ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale”*. Se è vero che il voto espresso in favore della singola lista si estende anche al candidato relativo al collegio uninominale, a valere è anche il percorso inverso; e infatti, il comma 3, primo periodo, dell'art. 58 T.U. Cam. dispone che, nel caso in cui l'elettore apponga un segno *“solo sul nome del candidato nel collegio uninominale, i voti*

¹³ In questo senso, cfr. M. COSULICH, *“'Much Ado About Nothing', ovvero dell'inutile compressione dell'eguaglianza del voto nella vigente legislazione elettorale parlamentare”*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1, 2021, pp. 2 e 3, laddove l'A., dopo aver notato che *“tra la lista (o la coalizione di liste) presentata nel collegio plurinominale e i candidati concorrenti nei collegi uninominali inclusi in quest'ultimo è stato introdotto un legame inscindibile”*, riconosce come possa financo *“ragionarsi di 'voto congiunto obbligatorio' nell'ambito di una scelta categorica attribuita all'elettore”*.

¹⁴ G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2018, p. 143. Peraltro, riguardo a tale modalità del voto, efficacemente definita come sistema del *“voto a pacchetto”*, di seguito si avanzano alcuni dubbi di legittimità costituzionale, nella misura in cui la medesima potrebbe porsi in contrasto *“con i principi di libertà e personalità del voto, in particolare alla luce della sent. 1/2014 della Corte costituzionale”*.

¹⁵ Per comodità espositiva, di seguito si utilizzeranno le espressioni *“T.U. Cam.”*, con riferimento al d.P.R. n. 361 del 1957, e *“T.U. Sen.”* con riferimento al d.lgs. n. 533 del 1993 (trattasi del *“Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica”*).

¹⁶ G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, op. cit., p. 142.

sono validi a favore della lista e ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale". Quid iuris, infine, nell'ipotesi di più liste collegate tra loro a sostegno di un unico candidato all'uninominale? Soccorre in proposito il secondo periodo del medesimo comma 3, il quale prevede che, quantunque l'elettore non abbia espresso anche una preferenza di lista, "i voti sono ripartiti tra le liste della coalizione in proporzione ai voti ottenuti da ciascuna nel collegio uninominale" ¹⁷.

L'art. 59-bis T.U. Cam. si preoccupa poi di regolare alcune ipotesi peculiari, accomunate dalla circostanza dell'apposizione sulla scheda di più di un segno da parte dell'elettore. La disposizione riconosce innanzitutto la validità del voto espresso mediante *"un segno sul rettangolo contenente il nome e il cognome del candidato nel collegio uninominale e sul rettangolo contenente il contrassegno della lista e i nominativi dei candidati nel collegio plurinominale"*. La norma prosegue ponendo, al comma 3, il cd. divieto di voto disgiunto, affermando la nullità della scheda recante *"un segno, comunque apposto, sul rettangolo contenente il nome e il cognome del candidato nel collegio uninominale e un segno su un rettangolo contenente il contrassegno di una lista cui il candidato non è collegato"*. Infine, il comma 6 del medesimo art. 59-bis T.U. Cam. provvede ad una prima "chiusura" del sistema, prevedendo la nullità del voto nel caso in cui lo stesso sia espresso in modo difforme dalle norme riportate e, al contempo, risulti *"manifesta l'intenzione di annullare la scheda o di rendere riconoscibile il voto"*. Concludendo l'esame delle disposizioni rilevanti ai presenti fini, il disposto del successivo art. 70 T.U. Cam. provvede a rafforzare il principio della segretezza del voto ex art. 48 Cost., riconoscendo come *"nulli i voti contenuti in schede che presentino scritture o segni chiaramente riconoscibili, tali da far ritenere, in modo inoppugnabile, che l'elettore abbia voluto far identificare il proprio voto"*.

Al di fuori delle ipotesi di nullità da ultimo richiamate, l'art. 69 T.U. Cam. si preoccupa infine di dettare un principio di grande rilevanza: *"la validità dei voti contenuti nella scheda deve essere ammessa ogni qualvolta possa desumersi la volontà effettiva dell'elettore"*. Tale articolo, pressoché identico al precedente art. 29 della legge n. 493 del 1956, codifica a livello legislativo il cd. principio del *favor voti*. In virtù di tale principio, elaborato e precisato nell'ambito della giurisprudenza amministrativa, *"le ipotesi di nullità del voto sono configurabili come eccezione al*

¹⁷ In dottrina si è giustamente criticata la soluzione adottata dal legislatore. In particolare, cfr., di nuovo, M. COSULICH, op. cit., p. 3, laddove l'A., con riferimento al voto di lista ripartito *pro quota* ex art. 58, comma 3, secondo periodo, nota efficacemente come *"questi ultimi voti sono evidentemente espressi da altri elettori, con buona pace per il carattere personale dell'unico voto che l'elettore ha voluto esprimere, quello nel collegio uninominale"*.

principio della sua salvaguardia e devono essere circoscritte agli specifici casi in cui segni, scritture o errori siano tali da essere intesi in modo inoppugnabile e univoco come volontà dell'elettore di far riconoscere il proprio suffragio ovvero da non trovare alcuna ragionevole spiegazione” (Cons. Stato, Sez. III, n. 1327 del 2018). Riassumendo, in virtù delle disposizioni analizzate, dal riconoscimento legislativo del principio del *favor voti* deriva che *“il suffragio deve essere considerato valido ogni qualvolta se ne possa desumere la volontà effettiva dell'elettore”* (*ex multis*, Cons. Stato, Sez. III, n. 1327 del 2018); e, dunque, anche qualora lo stesso sia espresso in una forma diversa dal “modello legale” di riferimento. Tale affermazione deve tuttavia ridimensionarsi in ragione di due specifici limiti. *In primis*, il principio del *favor voti* non può estendersi fino al punto di compromettere la segretezza del voto imposta dall'art. 48 Cost., da ciò discendendo la nullità di tutte quelle schede che risultino, per le ragioni più svariate, suscettibili di un possibile riconoscimento¹⁸. *In secundis*, la valorizzazione della volontà effettiva dell'elettore deve arrestarsi al cospetto di un ulteriore principio, quello dell'univocità del voto, il quale richiede che, *“affinché una scheda possa dirsi valida, essa contenga una espressione di voto che renda manifesta, in modo oggettivo e inequivoco, la volontà dell'elettore”*¹⁹.

Proprio sui confini applicativi del principio del *favor voti* si è consumato, nelle ultime due legislature, il dibattito sulla validità (o nullità) della scheda recante una plurima preferenza di lista.

3. L'impatto della legge n. 165 del 2017: i criteri di revisione delle schede alla prova della XVIII legislatura

A questo punto è necessario chiarire cosa si intende per “scheda recante una plurima preferenza di lista”. Con l'espressione si fa riferimento al caso in cui l'elettore abbia apposto più segni sulla scheda, ciascuno in corrispondenza dei contrassegni di più liste appartenenti alla medesima coalizione. Come si è visto, l'art. 58, comma 2, T.U. Cam. prevede invece che l'elettore si esprima mediante l'apposizione di un (solo) segno sul simbolo della lista prescelta. La legge elettorale

¹⁸ Cfr., ancora, N. MINISCALCO e S. SCAGLIARINI, op. cit., p. 94, laddove si nota come *“il principio di non riconoscibilità del suffragio delimita l'operatività del favor voti, il quale, pertanto, trova nell'art. 48 della Costituzione, non solo il proprio fondamento ma, al contempo, anche un suo limite”*. Per un'ampia indagine sui labili confini tra riconoscibilità e non riconoscibilità del voto si rimanda al lavoro citato, con specifico riferimento alle pp. 94-102.

¹⁹ N. MINISCALCO e S. SCAGLIARINI, op. cit., p. 102.

prende poi in considerazione la possibilità che l'elettore apponga più di un segno sulla scheda, sancendone, a seconda dei casi, la validità (come nell'ipotesi della scheda segnata sia sul contrassegno di lista sia sul candidato all'uninomiale, cfr. art. 59-bis, comma 1, T.U. Cam.) o la nullità (come nel caso del divieto di voto disgiunto ex art. 59-bis, comma 3, T.U. Cam.). Il legislatore tace invece sull'ipotesi in cui l'elettore si esprima in favore di più liste appartenenti alla medesima coalizione. *Quid iuris*, dunque, nel caso della scheda recante una plurima preferenza di lista? La fattispecie si colloca, senza alcun dubbio, al di fuori del paradigma legale di espressione del voto. Tuttavia, si è visto come la soluzione della nullità non possa darsi per scontata, il ricostruito principio del *favor voti* consentendo, a determinate condizioni, il riconoscimento della validità del voto non espresso in conformità alle rigorose prescrizioni della legge. Invero, il problema risiede proprio nello stabilire se (e, se sì, come) il suddetto principio possa trovare applicazione nel caso in esame e, in ultima analisi, nel verificare la ricorrenza in concreto dei citati requisiti della univocità del voto e della sua non riconoscibilità. Sul punto, nelle due ultime (e uniche) esperienze applicative della legge elettorale, le Giunte di Camera e Senato sono pervenute a soluzioni profondamente diverse.

All'inizio della XVIII legislatura, la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato ha proceduto all'esame dei criteri di revisione delle schede elettorali a partire dal 1° agosto 2018²⁰, trovandosi per la prima volta al cospetto della questione in esame. L'allora Presidente della Giunta, l'on. Maurizio Gasparri, propose inizialmente la conferma dei criteri già seguiti nei precedenti del 2006, del 2008 e del 2013, rispetto ai quali fu tuttavia avanzato un emendamento da parte dell'on. Luigi Augussoni (L-SP-PSd'AZ). Il testo della modifica, presentato nella seduta del 25 settembre 2018²¹, prevedeva la seguente ipotesi di nullità del voto di lista:

“quando non sussiste alcuna possibilità di identificare la lista prescelta (oppure, quando è ammesso il voto di preferenza, il candidato prescelto), ferma restando

²⁰ Cfr., *Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, resoconto sommario n. 2.*

²¹ Cfr., *Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, resoconto sommario n. 4.*

l'eventuale validità del voto ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale ove la scelta in suo favore sia chiaramente desumibile e coerente"²².

Il presente emendamento, motivato dall'intento di fornire più ampia operatività al principio del *favor voti*, vide inizialmente la convergenza di un consenso unanime²³. La Giunta, così approvati i criteri di revisione delle schede, procedette per mezzo dei singoli Comitati all'istruttoria relativa alla verifica dei risultati elettorali in ciascuna Regione. Tuttavia, nel corso della seduta del 18 ottobre 2018²⁴, all'atto della trattazione del delicato caso del collegio uninominale Emilia-Romagna 05 - Modena²⁵, alcuni componenti della Giunta chiesero (ed ottennero) un rinvio dei lavori del Comitato, in ragione di *"alcune criticità che richiedono un approfondimento (...) nonché una verifica di ordine tecnico"*²⁶. Tali difficoltà, emerse proprio con riferimento al nuovo criterio, furono poi esplicitate nella seduta del 20 novembre 2018, nella quale si sottolineò come, in forza della legge n. 165 del 2017 *"non possano essere considerate le medesime schede parzialmente valide e parzialmente nulle, date le particolari caratteristiche del voto congiunto"*²⁷. In altre parole, pur riconoscendo l'applicabilità del principio del *favor voti* con riferimento al voto per il candidato nel collegio uninominale, si registrava l'impossibilità di attribuire il voto di lista ai fini dell'elezione nel collegio plurinominale. Non potendosi poi ipotizzare, in virtù della legge elettorale, un caso di nullità cd. parziale (e cioè non potendosi considerare la medesima scheda valida per la quota maggioritaria e al contempo nulla per la quota proporzionale), da ciò si faceva derivare la nullità della scheda recante una plurima preferenza di lista.

²² Pur non menzionandosi espressamente il caso di una plurima preferenza di lista, tale ipotesi deve considerarsi senz'altro ricompresa nel passaggio *"quando non sussiste alcuna possibilità di identificare la lista prescelta"*.

²³ Ad onor del vero, qualche riserva fu espressa dall'on. Francesco Bonifazi (PD) in relazione al profilo, sul quale si ritornerà più avanti, della possibile riconoscibilità del voto. In particolare, si volle già in quella prima sede sottolineare come, a fronte della ragionevolezza della soluzione in un numero limitato di casi, *"nell'ipotesi in cui ci si trovasse al cospetto di un fenomeno di maggiore consistenza si potrebbe anche configurare un sistema volto a rendere riconoscibile il voto"*.

²⁴ Cfr. *Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, resoconto sommario n. 7*.

²⁵ In particolare, nel collegio in discorso aveva inizialmente prevalso l'on. Edoardo Patriarca (csx), con uno scarto di soli 46 voti (pari allo 0,02%) sull'on. Stefano Corti (cdx). La lunga attività di verifica, che nel caso in esame comportò la revisione di tutte le schede nulle, condusse infine al ribaltamento dell'esito del collegio. Cfr. *Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, resoconto sommario n. 34, del 16 luglio 2019*.

²⁶ Cfr. *Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, resoconto sommario n. 7*.

²⁷ I citati rilievi, riportati dal Presidente nel corso della seduta, erano stati indirizzati alla Giunta dal Presidente del Gruppo MoVimento 5 Stelle, l'on. Stefano Patuanelli. Cfr. *Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, resoconto sommario n. 10*.

Al limite imposto dal dettato normativo si aggiungeva, *ad abundantiam*, il tenore di un altro documento: le *Istruzioni per le operazioni degli uffici elettorali di sezione*, diramate dal Ministero dell'Interno in previsione della tornata del 4 marzo 2018. Pur non costituendo fonte del diritto, il testo redatto in occasione delle elezioni politiche rappresenta il *vademecum* per gli operatori dei seggi elettorali, i quali sono appunto chiamati ad operare sulla base delle prescrizioni ivi contenute. Per ciò che interessa ai presenti fini, la rilevanza del documento si sintetizza in due significativi passaggi: all'atto di passare in rassegna le ipotesi di nullità delle schede derivante da non univocità, le *Istruzioni* esplicitano il seguente caso: “*se l'elettore traccia segni di voto sul nominativo di più di un candidato uninominale o sul contrassegno di più liste anche se collegate tra loro*”²⁸; il medesimo concetto è ribadito anche in sede di trattazione generale delle modalità del voto, laddove si precisa che “*la scheda deve in ogni caso considerarsi nulla per mancanza di univocità del voto qualora siano votati più candidati uninominali o più liste*”²⁹. Dunque, il nuovo criterio introdotto dalla Giunta, quello della validità delle schede recanti una plurima preferenza di lista, con ogni probabilità non corrispondeva a quanto già applicato nella fase di scrutinio, durante la quale era ragionevole immaginare che le singole sezioni si fossero attenute al “canone ministeriale” della nullità delle stesse. E infatti, nel medesimo contesto, fu ben notato come “*l'applicazione del criterio adottato nella Giunta delle elezioni provocherebbe - soltanto per i casi contestati e non per la generalità dei candidati - modalità di attribuzione del voto difformi da quelle adottate il 4 marzo, con palese violazione dell'articolo 3 della Costituzione*”³⁰. A ben vedere, la variazione dei parametri di validità o nullità della scheda tra la fase dello scrutinio e quella di verifica dei risultati comporta in ogni caso un problema di disparità di trattamento, con l'ulteriore possibile violazione del principio costituzionale dell'uguaglianza del voto ex art. 48. In ultima analisi, all'operatività del principio del *favor voti* nella XVIII legislatura si opponevano non solo il limite derivante dal contesto normativo ma anche i potenziali effetti distorsivi del nuovo criterio sull'esito elettorale nei collegi contestati, la revisione delle cui schede si sarebbe svolta con criteri diversi (o, meglio, del tutto opposti) da quelli già seguiti per lo scrutinio dei collegi non interessati da tale controllo.

²⁸ Cfr. *Istruzioni per le operazioni elettorali degli uffici di elettorali di sezione*, Elezioni politiche del 4 marzo 2018, p. 99.

²⁹ Cfr. *Istruzioni per le operazioni elettorali degli uffici di elettorali di sezione*, Elezioni politiche del 4 marzo 2018, p. 54.

³⁰ Cfr. *Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari*, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, resoconto sommario n. 10, del 20 novembre 2018.

Preso atto delle suddette criticità, al termine della discussione la Giunta approvò, questa volta a maggioranza, il ripristino dell'originaria versione del documento. Per quanto concerne invece la Camera dei deputati, nella medesima XVIII legislatura la questione della cd. nullità parziale fu affrontata, invero più celermente, nella seduta della Giunta delle elezioni del 26 giugno 2019³¹. Nello specifico, furono in quell'occasione presentati due emendamenti perfettamente speculari, l'uno mirato ad includere l'ipotesi della plurima preferenza di lista nei casi di validità del voto³², l'altro, per converso, finalizzato a considerarla tra i casi di nullità³³. Fatto evidentemente tesoro della precedente decisione del Senato, la Giunta approvò il secondo emendamento, giustificando la soluzione anche alla luce di dubbi circa una possibile riconoscibilità del voto nel caso in esame. Si concludeva dunque in modo concorde la prima esperienza applicativa della legge n. 165 del 2017: alla luce del contesto legislativo, entrambe le Giunte delle elezioni avevano riconosciuto l'inopportunità affinché il principio del *favor voti* potesse spingersi fino alla messa in discussione degli stessi meccanismi operativi della legge elettorale. Ben diversa sarebbe stata la soluzione adottata alla Camera dei deputati nella corrente XIX legislatura.

4. Il caso della XIX legislatura: la validità della scheda recante una plurima preferenza di lista

Anche nella corrente XIX legislatura, come di consueto, la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato ha provveduto in merito ai criteri di revisione delle schede,

³¹ Cfr. *Giunta delle elezioni, Camera dei deputati, XVIII legislatura, resoconto sommario della seduta del 26 giugno 2019*, pp. 7-8.

³² Trattasi dell'emendamento a firma dei deputati Nardi, Del Basso De Caro, Ferri, finalizzato all'inserimento, tra i casi di voto valido, del seguente testo: "*voti espressi con segni sul contrassegno di più liste, anche se collegate tra loro, ovvero con un unico segno che insista in parti uguali su più contrassegni di liste. La nullità del voto di lista non trascina con sé la nullità del voto al candidato in ossequio al principio del favor voti. Tali voti sono da assimilare ai voti espressi a favore del solo candidato dell'uninomiale*".

³³ Trattasi, in questo caso, dell'emendamento a firma del deputato Parisse, finalizzato all'inserimento, tra i casi di voti nulli, del seguente testo: "*i voti espressi con segni sul contrassegno di più liste, anche se collegate tra loro, ovvero con un unico segno che insista in parti uguali su più contrassegni di liste. Tale nullità del voto di lista trascina con sé la nullità del voto al candidato, non essendo possibile che una scheda sia nulla solo parzialmente ed essendo tale modalità di espressione del voto suscettibile di consentire l'identificabilità dello stesso*".

peraltro limitandosi, nella seduta del 29 novembre 2022³⁴, a prendere atto di quanto infine deliberato con riferimento alle elezioni politiche del 2018. Di tutt'altro segno appare, questa volta, l'iter registratosi presso la Giunta delle elezioni della Camera. L'esame dei criteri di validità o nullità dei voti, iniziato nella seduta del 7 marzo 2023, si è infatti protratto per diversi mesi, culminando nell'approvazione del relativo documento solamente nella seduta del 28 giugno 2023. L'allungamento dei tempi si deve al vivace confronto, di natura tecnica ma anche politica, innescatosi proprio con riferimento alla validità o nullità della scheda recante una plurima preferenza di lista.

Tornando al merito della questione, e al fine di inquadrare meglio i contorni che questa ha assunto nella XIX legislatura, si ripercorre brevemente il filo logico delle comunicazioni esposte dal Presidente della Giunta delle elezioni, l'on. Federico Fornaro, nella citata seduta del 7 marzo 2023³⁵. Dopo aver richiamato le opportune disposizioni della legge elettorale, il Presidente ha sottolineato come, in relazione alle medesime, venga appunto in rilievo il principio del *favor voti*. Tale principio, si legge nel resoconto sommario, “*nel dubbio circa la validità del voto accorda la preferenza, a tutela della salvezza della volontà dell'elettore, alla legittimità della stessa*”. Nell'immediato seguito delle comunicazioni sono altresì richiamate le già considerate *Istruzioni ministeriali*³⁶, relative questa volta alla consultazione elettorale del 25 settembre 2022. L'intervento del Presidente si è quindi concluso con l'esplicitazione dell'alternativa rimessa alla decisione della Giunta delle elezioni: uniformare il proprio giudizio al precedente seguito nella XVIII legislatura, oppure acconsentire ad una più ampia applicazione del principio del *favor voti*. In questo secondo caso, non si è mancato di avvertire, si sarebbe riproposta la questione della validità cd. parziale delle schede, la quale, è d'uopo ribadirlo, da un lato sembrerebbe esclusa dal tenore della legge elettorale e, dall'altro, certamente risulta esclusa dalla lettera delle *Istruzioni ministeriali*³⁷.

³⁴ Cfr. *Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, Senato della Repubblica, XIX legislatura, resoconto sommario n. 2 del 29 novembre 2022.*

³⁵ Cfr. *Giunta delle elezioni, Camera dei deputati, XIX legislatura, resoconto sommario della seduta del 7 marzo 2023, pp. 4-6.*

³⁶ Il documento, pubblicato in data 26 agosto 2022, è disponibile sul sito dait.interno.gov.it. Si noti come i passaggi rilevanti ai presenti fini siano rimasti del tutto invariati rispetto a quelli contenuti nelle *Istruzioni* relative alle elezioni politiche del 4 marzo 2018 (le prime nella vigenza della legge n. 165 del 2017). Cfr. *Istruzioni per le operazioni elettorali degli uffici di elettorali di sezione, Elezioni politiche del 25 settembre 2022, pp. 58 e 103.*

³⁷ Cfr. *Istruzioni per le operazioni elettorali degli uffici di elettorali di sezione, Elezioni politiche del 25 settembre 2022, p. 58, laddove si legge: “le particolari caratteristiche del voto congiunto previsto dalla legge n. 165 del 2017 comportano la necessità di assegnare comunque il voto espresso per il candidato uninominale alla/e lista/e collegata/e,*

Nella seduta del 28 giugno 2023, all’esito di un dibattito protrattosi per mesi, la Giunta delle elezioni ha finalmente approvato un emendamento a firma dell’on. Pietro Pittalis (FI) e altri, che conviene qui riportare integralmente. Tra i casi di validità del voto risultano quindi aggiunti:

“3-bis) i voti espressi con segni sul contrassegno di più liste, collegate tra loro, ovvero con un unico segno che insista in parti uguali su più contrassegni di liste collegate, in ossequio al principio del favor voti, poiché l’elettore ha espresso in modo univoco la volontà effettiva di attribuire il voto ad una coalizione di liste e quindi al candidato del collegio uninominale collegato alle medesime liste. Tali voti sono attribuiti al candidato del collegio uninominale e ripartiti tra tutte le liste della coalizione che lo sostiene in proporzione ai voti ottenuti da ciascuna di esse nel collegio”³⁸.

A differenza di quanto avvenuto nella XVIII legislatura, la Giunta delle elezioni, dopo aver ribadito l’impossibilità di considerare la scheda valida ad un fine e al contempo nulla ad altro fine, non ha tuttavia rinunciato all’applicazione del principio del *favor voti*. In nome della salvaguardia del voto espresso in favore del candidato nel collegio uninominale, la Giunta, non potendo riconoscere alla scheda in discorso una validità solamente parziale, ne ha affermato la validità globale, tanto in relazione alla quota maggioritaria quanto a quella proporzionale. A ciò si è proceduto per mezzo di una singolare equiparazione del caso in esame a quello disciplinato dall’art. 58, comma 3, secondo periodo, T.U. Cam. Invero, come è già previsto *ex lege* nel caso della mancata espressione di una preferenza di lista, la Giunta ha deliberato che, nel caso in cui l’elettore si esprima in favore di più liste collegate tra loro, il voto nel collegio plurinominale sia egualmente ripartito, secondo un principio di proporzionalità, tra tutte le liste della medesima coalizione.

La soluzione, come è facile intuire, comporta gravi problemi in termini di coerenza sistematica e di ricostruzione del momento volontaristico dell’elettore. Prima di analizzare le criticità sul piano teorico, è necessario considerare preliminarmente gli effetti del nuovo criterio sulla verifica dei risultati elettorali. Facendo riferimento ad un caso concreto, tra gli esiti più incerti nell’ambito delle

e viceversa; ciò, pertanto, rende impossibile poter considerare le stesse schede parzialmente valide e parzialmente nulle (o parzialmente valide e parzialmente contestate e provvisoriamente non attribuite)”.

³⁸ Cfr. *Giunta delle elezioni, Camera dei deputati, XIX legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari n. 135 del 28 giugno 2023, p. 7.*

elezioni politiche del 2022 si inserisce quello relativo al collegio uninominale Calabria 02 – Cosenza, nel quale la distanza numerica tra la deputata Anna Laura Orrico (M5S) e l'avv. Andrea Gentile (cdx) è risultata inferiore a 500 voti. All'esito di una prima istruttoria condotta dal Comitato di verifica, nella seduta del 27 febbraio 2024 la Giunta delle elezioni ha deliberato la revisione di tutte le schede bianche, nulle e contestate relative alla totalità delle sezioni del collegio uninominale. E infatti, a differenza di quanto sostenuto da alcuni membri della Giunta, la proiezione statistica del dato relativo al preliminare controllo del 5% delle schede elettorali ha rivelato un'alta probabilità³⁹ di ribaltamento dell'esito del collegio uninominale. Dal resoconto sommario non è possibile affermare con certezza l'impatto del nuovo criterio adottato dalla Giunta sulla riscontrata dinamica di "recupero". Eppure, gli espressi riferimenti alla fattispecie della plurima preferenza di lista, operati in Giunta dalla relatrice l'on. Maddalena Morgante (FDI)⁴⁰, ne lasciano ragionevolmente presumere una significativa incidenza. E ciò, d'altra parte, non potrebbe di certo stupire, specie in considerazione del fatto che, all'infuori del caso in esame, non si danno altre ipotesi di così marcata distanza tra quanto oggi applicato dai Comitati di verifica e quanto precedentemente seguito dalle singole sezioni all'atto dello scrutinio del settembre 2022. Ad ogni modo, per valutare compiutamente gli effetti della riconosciuta validità della scheda recante una plurima preferenza di lista, sarà necessario attendere la conclusione delle attività di verifica dei risultati elettorali⁴¹.

³⁹ Invero, all'esito della revisione del 5% delle schede nulle, il divario tra la deputata eletta e il ricorrente è passato da 484 a 455 voti, con un recupero da parte del ricorrente di ben 29 voti. Presupponendo una verosimile costanza nell'andamento della revisione delle schede, è ipotizzabile che il recupero finale si attesti intorno ai 580 voti, cifra pienamente sufficiente ai fini di un ribaltamento dell'esito dell'elezione nel collegio uninominale in esame.

⁴⁰ *"Il Comitato ha, in particolare, proseguito in conformità all'impostazione dei due precedenti Comitati di verifica, così da assicurare uniformità in sede applicativa, per i casi in cui è risultata chiara la volontà dell'elettore di esprimere il proprio voto in favore di una coalizione di liste, apponendo uno o più segni in favore di liste coalizzate"*. Cfr. *Giunta delle elezioni, Camera dei deputati, XIX legislatura, resoconto sommario della seduta del 27 febbraio 2024*, p. 6.

⁴¹ Si segnala che, al momento della redazione del presente lavoro (luglio 2024), presso la Camera dei deputati la verifica dei risultati elettorali non è ancora conclusa. Per ciò che concerne il delicato collegio calabrese, l'attività di revisione delle schede da parte del Comitato di verifica è tuttora in corso di svolgimento. Cfr., da ultimo, *Giunta delle elezioni, Camera dei deputati, XIX legislatura, resoconto sommario della seduta del 8 maggio 2024*, pp. 22-23.

5. Le criticità della soluzione adottata dalla Giunta delle elezioni

Alla luce della ricostruzione dell'esperienza in atto presso la Camera dei deputati, è ora opportuno sottolinearne gli aspetti di maggiore criticità, sulla scorta dei quali sarà infine possibile formulare alcune proposte di intervento. La soluzione adottata dalla Giunta delle elezioni della Camera, per la verità l'unica possibile alla luce della logica del "voto a pacchetto" imposta dalla legge elettorale, sembra tuttavia smentire la stessa *ratio* del principio del *favor voti*. Se, come si è detto, l'applicabilità di tale principio incontra quali limiti indefettibili la segretezza e l'univocità del voto, proprio i medesimi limiti sembrano essere travalicati dalla decisione della Giunta⁴².

Cominciando dal profilo dell'univocità, il principio del *favor voti*, postulando il carattere manifesto della volontà effettiva dell'elettore, sembrerebbe poter operare solo in relazione al voto per il collegio uninominale, dovendosi viceversa arrestare nel campo della plurima preferenza di lista, rispetto alla quale tale volontà dell'elettore parrebbe invece tutt'altro che univoca. E infatti, *nulla quaestio* con riferimento al voto per il candidato nel collegio uninominale, stante la sicura ricorrenza, nella fattispecie in esame, del requisito dell'univocità del voto. Se già l'indicazione di una sola lista determina *ex lege* l'estensione del suffragio in favore del candidato nel collegio uninominale (cfr. art. 58, comma 2, T.U. Cam.), l'indicazione di più liste collegate tra loro non appare circostanza idonea ad alterare il carattere manifesto della volontà dell'elettore in relazione alla quota maggioritaria. Tuttavia, non sembra possibile sostenere lo stesso in relazione alla quota proporzionale e, dunque, all'attribuzione del voto di lista. D'altronde, l'applicabilità del principio del *favor voti* richiede che la volontà effettiva dell'elettore emerga, nel suo carattere manifesto e oggettivo, anche con riferimento al voto di lista. Eppure, con l'equiparazione della fattispecie in esame a quella disciplinata dall'art. 58, comma 3, secondo periodo, T.U. Cam. la Giunta delle elezioni ha fatto surrettiziamente emergere una tutt'altro che scontata preferenza dell'elettore in favore di tutte le liste di una medesima coalizione. Se l'effetto stabilito dal meccanismo è quello di estendere il suffragio in favore di tutte le liste della coalizione, l'unica volontà manifesta dell'elettore appare dirigersi, per la verità, nella direzione esattamente opposta, risultando financo

⁴² In questo senso, cfr. I. TANTULLI, "Quo vadis, suffragium? Divergenti valutazioni sulla validità del voto a più liste coalizzate di legislatura in legislatura", in *Rivista AIC*, n. 2, 2024, p. 186, laddove l'A. nota, da un lato, che "l'apposizione di più segni può essere, infatti, indice della volontà dell'elettore di farsi riconoscere", e, dall'altro lato, che "qualora, poi, il voto fosse espresso a favore di alcune soltanto delle liste e non per la totalità delle stesse, difetterebbe addirittura d'univocità".

cristallina nell'accordare la propria preferenza solo ad alcune liste con l'esclusione delle altre. Tutt'al più, la soluzione escogitata dalla Giunta sembrerebbe ammissibile nella sola ipotesi in cui l'elettore abbia votato per tutte le liste della coalizione. Solo in quel caso specifico, per la verità quasi un'ipotesi di scuola, l'elettore sembrerebbe porsi con "indifferenza" nei confronti dell'attribuzione del voto di lista, in modo esattamente speculare all'ipotesi contemplata, appunto, dall'art. 58, comma 3, secondo periodo, T.U. Cam., e cioè a quella in cui l'elettore non abbia espresso alcuna preferenza nell'ambito della coalizione votata. Se invece l'elettore si è espresso in favore di alcune delle liste coalizzate ma non a favore di altre, deve allora distinguersi: da un lato, vi è una chiara indicazione positiva, che esprime l'intenzione di votare per le liste indicate; dall'altro lato, vi è una equivalente volontà negativa, che esprime in modo altrettanto manifesto l'intenzione di non votare le altre liste della coalizione.

Insomma, se è vero che uno scostamento dal modello legale di espressione del voto può (e deve) giustificarsi in presenza di una univoca manifestazione della volontà effettiva dell'elettore, la soluzione adottata dalla Giunta risulta con ciò in palese contraddizione, assumendo come presupposto di operatività del *favor voti* un dato volontaristico che sembra quantomeno equivoco, se non addirittura contraddittorio rispetto agli effetti che al medesimo sono stati ricollegati⁴³.

Per quanto concerne invece il profilo della possibile riconoscibilità del voto, si consideri come l'affermazione della validità della scheda recante una plurima preferenza di lista potrebbe in futuro rappresentare un *vulnus* per il principio della segretezza del voto ex art. 48 Cost. Per inquadrare al meglio la questione, si ipotizzi una coalizione composta da quattro liste (l'ampiezza massima di una coalizione registratasi nella vigenza del cd. Rosatellum) e, in relazione a questa, si considerino altresì tutte le possibili combinazioni del voto. Esemplificando le liste attraverso le prime quattro lettere dell'alfabeto, devono a tal fine elencarsi: i casi di indicazione di una sola lista (A, B, C, D); i casi di indicazione di due liste (AB, AC, AD, BC, BD, CD); i casi di indicazione di tre liste (ABC, ACD, ABD, BCD). A queste ipotesi devono poi aggiungersi quelle peculiari dell'indicazione di

⁴³ Cfr. A. MENCARELLI, "La verifica dei poteri alla Camera alla prova della XV legislatura", in *il Filangieri. Quaderno 2006*, Jovene, Napoli, 2006, pp. 175-176, laddove l'A., pur ammettendo "la possibilità che, seppur in via del tutto eccezionale, la Giunta adotti criteri di valutazione delle schede parzialmente difformi rispetto a quelli strettamente previsti dalla legge e seguiti nello scrutinio dagli uffici elettorali di sezione", al tempo stesso riconosce che "tale possibilità rappresenta una non patologica espressione dell'autonomia costituzionalmente garantita al potere parlamentare di verifica delle elezioni (...), in quanto di essa si faccia un uso specificamente orientato a creare le condizioni di agibilità politica grazie alle quali favorire, in ultima analisi, il rispetto della effettiva volontà degli elettori (nello spirito della disposizione di cui all'articolo 69 del testo unico n. 361/1957)".

tutte le liste (ABCD) e, specularmente, della mancata espressione di una preferenza di lista (ex art. 58, comma 3, secondo periodo, T.U. Cam.). Ad eccezione di quest'ultimo caso, tutte le ipotesi riportate possono infine presentarsi sotto due distinte varianti, a seconda che l'elettore apponga o meno un segno anche sul rettangolo contenente il nome del candidato al collegio uninominale. Svolgendo una semplice addizione, il risultato è di 31 diverse modalità di voto a favore di un determinato candidato al collegio uninominale, tutte egualmente valide alla luce dei criteri di revisione delle schede approvati dalla Giunta delle elezioni della Camera. Qualora l'orientamento emerso nella XIX legislatura si consolidasse nel tempo, non v'è dubbio che le potenzialità del meccanismo in discorso sarebbero attentamente considerate dalla criminalità organizzata. Nell'ottica del cd. voto di scambio, ad ognuna delle citate combinazioni potrebbe in ipotesi farsi corrispondere un determinato "pacchetto" di voti, da "contare" in sede di scrutinio ai fini della promessa remunerazione, che sarebbe erogata solamente in caso di esito positivo di un tale riscontro⁴⁴. Lo scenario, di certo non edificante, non va tuttavia sottovalutato: se è vero, vieppiù al netto della riduzione del numero dei parlamentari, che la capienza dei collegi uninominali risulterebbe ostativa ad un controllo così pervasivo, nella dimensione locale, quella propria delle singole sezioni elettorali, tale prospettazione non appare dopotutto così inverosimile.

6. Conclusioni e prospettive *de iure condendo*

Il criterio adottato dalla Giunta delle elezioni, quello della validità della scheda, risulta quindi doppiamente inaccettabile, sia sul piano della lettera della legge n. 165 del 2017 (che come si è detto non prevede espressamente la possibilità di esprimere validamente una plurima preferenza di lista), sia sul piano della non conformità della stessa con l'elaborazione giurisprudenziale del principio del *favor voti* (che si è visto postulare una chiarezza nella volontà dell'elettore la cui

⁴⁴ Una tale eventualità potrebbe invero scongiurarsi prescrivendo al presidente di seggio, limitatamente alle schede recanti una plurima preferenza di lista, la sola enunciazione del candidato nel collegio uninominale. Tuttavia, la soluzione in discorso, oltre a contrastare con il tenore letterale dell'art. 68, comma 3, T.U. Cam. (che impone al presidente di enunciare ad alta voce sia la lista sia il candidato all'uninominale cui il voto è stato attribuito), non appare percorribile anche a causa della riconosciuta validità globale della scheda nel caso in esame, che al contrario impone al presidente di seggio tanto l'enunciazione del candidato votato quanto delle liste indicate. Ad ogni modo, è di tutta evidenza l'opportunità che, nelle more di un auspicabile intervento legislativo, il Ministero dell'Interno provveda, mediante modifica delle *Istruzioni*, a garantire l'uniformità di comportamento alla luce dell'ambigua "giurisprudenza" parlamentare.

sussistenza *pro quota* a favore di tutte le liste di una medesima coalizione non è di certo sostenibile). A ciò si aggiunga la circostanza della diversità delle deliberazioni delle due Giunte nella corrente legislatura; diversità che, alla luce della riscontrata concordanza dei due *Testi unici*, non rinviene alcuna ragione giustificativa nella legge elettorale vigente⁴⁵.

Per questi motivi, appare quantomeno imprudente che il legislatore lasci inevasa la questione di fondo, e cioè quella della validità o meno della scheda recante una plurima preferenza di lista. E ciò a maggior ragione in virtù della decisiva constatazione, più volte espressa, secondo la quale appare “grave che – a elezioni svolte – si metta in dubbio l’operato di migliaia di seggi che hanno seguito le Istruzioni ministeriali”⁴⁶. Il *punctum dolens* dell’intera vicenda sembra invero risiedere nel citato difetto di uniformità che l’applicazione del principio del *favor voti* porterebbe, almeno nel caso in esame, irrimediabilmente in dote. Se nella fase di verifica dei poteri tale uniformità è garantita dall’approvazione dei criteri di revisione delle schede, è altrettanto verosimile che nella fase di scrutinio le singole sezioni si siano strettamente attenute alle indicazioni contenute nelle *Istruzioni ministeriali*. Ciò consente, in ultima analisi, la coltivazione di dubbi circa l’esito delle consultazioni elettorali in altri collegi uninominali e, segnatamente, in quelli non interessati da una parziale o, in ipotesi, totale revisione delle schede in sede di verifica dei poteri. È necessario porre il quesito in termini chiari: gli esiti relativi a tali collegi risulterebbero invariati se la validità delle schede contenenti una plurima preferenza di lista fosse stata riconosciuta sin dalla fase di scrutinio? E ancora, è possibile escludere con certezza che l’estensione dei voti *pro quota* alle liste della coalizione non possa ripercuotersi sul riparto proporzionale⁴⁷, così determinando variazioni rilevanti anche sulle elezioni relative ai seggi assegnati con i listini del plurinominale? È evidente come, nel caso di una doppia risposta negativa, gravi risulterebbero le ripercussioni in tema di rispetto del principio di eguaglianza e, al contempo, in materia di effettiva corrispondenza tra le scelte degli elettori e la rappresentanza parlamentare. È dunque innegabile che il profilo in discorso esige l’attenzione del legislatore, a meno di non voler accettare gli esiti paradossali di un controllo

⁴⁵ Cfr. C. TUCCIARELLI, “Introduzione. La verifica dei poteri tra questioni note e nuove prospettive”, in *il Filangieri, Quaderno 2019*, op. cit., p. 15, laddove si invita a non sottovalutare il fatto che “l’autonomia di ciascuna Camera può condurre all’adozione di criteri interpretativi non coincidenti tra i due rami, anche con riguardo a disposizioni corrispondenti del sistema elettorale”.

⁴⁶ Dall’intervento dell’on. Auriemma (M5S) nella seduta della Giunta delle elezioni del 7 marzo 2023. Cfr. *Giunta delle elezioni, Camera dei deputati, XIX legislatura*, resoconto sommario della seduta del 7 marzo 2023, pp. 8-9.

⁴⁷ A questo proposito, è altresì lecito domandarsi se e in che modo la Giunta delle elezioni procederà a determinare gli effetti della riconosciuta validità dei voti di lista, operazione che appare tutt’altro che agevole anche alla luce dei complessi meccanismi delineati dalla legge n. 165 del 2017.

successivo sui risultati elettorali effettuato sulla base di criteri del tutto diversi da quelli applicati in precedenza e dai quali, in ultima analisi, i medesimi risultati dipendono.

D'altra parte, la ricostruita vicenda della XIX legislatura evidenzia come, nel sistema di verifica dei poteri italiano, non solo sussista una coincidenza tra il controllore (il Parlamento) e il controllato (i parlamentari), ma come siano le medesime Giunte (alcuni parlamentari) a determinare le regole di tale controllo. Tuttavia, se l'intera attività delle Giunte in merito ai criteri di validità o di nullità dei voti si giustifica in ragione della necessità di fornire l'interpretazione più corretta alle disposizioni della legge elettorale, ciò significa, in ultima analisi, che quanto più limpide appariranno le disposizioni di questa tanto minore risulterà la discrezionalità delle Giunte nell'ambito della revisione delle schede⁴⁸. Con questo spirito si procede dunque alla prospettazione di due possibili forme di risoluzione del problema in esame, l'una dalla portata circoscritta, l'altra dai risvolti ben più generali.

In primo luogo, è innanzitutto auspicabile che sia il legislatore stesso ad interessarsi alla questione, apportando una tanto limitata quanto significativa modifica alla legge elettorale. L'intervento che qui si propone potrebbe, in ipotesi, procedere verso entrambe le opposte direttrici: da un lato, potrebbe stabilirsi esplicitamente la nullità del voto espresso tramite una plurima preferenza di lista, in coerenza con l'elaborazione contenuta nelle citate *Istruzioni* ministeriali. Volendo spingersi oltre, il *locus* normativo più congeniale parrebbe risiedere nel citato art. 59-bis T.U. Cam., laddove è già prevista la nullità della scheda nell'ipotesi del cd. voto disgiunto. Per converso, sarebbe parimenti possibile riconoscere a livello legislativo la validità della scheda recante una plurima preferenza di lista, quantomeno ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale. Non può tuttavia negarsi come quest'ultima soluzione risulti potenzialmente foriera di ripercussioni difficilmente prevedibili: pur non potendosi escludere *a priori*, l'affermazione della validità della scheda in esame appare sistematicamente più complessa, postulando in ogni caso un

⁴⁸ La delicatezza del profilo in esame deve rapportarsi al dettato dell'art. 17-bis, comma 1, Regolamento della Camera, che prevede (in assenza di quattordici ordini del giorno di segno contrario) l'automatica approvazione, dunque senza necessità di votazione al riguardo, di quelle proposte della Giunta delle elezioni che discendano "*esclusivamente dal risultato di accertamenti numerici*". Sul versante del significato di tale espressione, che la dottrina univocamente ricollega alla verifica dei risultati elettorali (cfr., tra gli altri, G. LASORELLA, "*La verifica dei poteri in the making: funzione giurisdizionale o politica? L'esperienza della Camera*", in *il Filangieri, Quaderno 2019*, op. cit., p. 133), si misura in ultima analisi l'ampiezza del ruolo della Giunta delle elezioni. È dunque lecito chiedersi se le eventuali richieste di annullamento delle elezioni, conseguenti alla riconosciuta validità della scheda recante una plurima preferenza di lista, saranno riconosciute dal *plenum* quali semplici "*accertamenti numerici*", oppure se, più opportunamente, la Camera riconoscerà tali proposte come il risultato di una delicata operazione di *interpretatio legis*.

intervento strutturale sulla legge n. 165 del 2017. E infatti, nel caso in cui si optasse per la validità della scheda recante una plurima preferenza di lista, sarebbe opportuno che il legislatore non si limitasse ad affermarla (come ha fatto la Giunta delle elezioni), bensì stabilisse contestualmente e con completezza gli eventuali effetti di tale soluzione, vuoi sotto il profilo della distinzione del valore del voto in relazione alle liste votate e a quelle rimanenti, vuoi sotto l'eventuale e alternativo profilo della cd. nullità parziale.

La seconda prospettiva *de iure condendo* presuppone invece una scelta politica ben più radicale: l'introduzione del voto elettronico nell'ordinamento elettorale italiano. Senza alcuna pretesa di completezza circa i *pro* e i *contra*⁴⁹ di una tale riforma, analisi che di certo risulterebbe a questa sede aliena, conviene tuttavia sottolineare un possibile beneficio dell'*e-voting* in relazione al caso in esame. Invero, si è visto ampiamente come il problema relativo ai criteri di revisione delle schede si ponga nella fondamentale alternativa tra validità e nullità dei singoli voti e, in ultima analisi, nell'interpretazione della volontà dell'elettore sulla base dei segni da quest'ultimo apposti sulla scheda elettorale. Con un'eventuale introduzione del voto elettronico in Italia, sistema nel quale *“l'espressione del voto non può essere annullata, ma solo verificata e contata”*⁵⁰, si eliminerebbe alla radice la possibilità stessa di un'espressione equivoca del voto e, con questa, la necessità di un'interpretazione umana della volontà effettiva dell'elettore.

Entrambe le soluzioni prospettate, è facile comprenderlo, mirano a ridimensionare la *“riserva di giurisdizione”* del Parlamento nella materia della verifica dei poteri, limitando il campo della discrezionalità del “giudice” delle elezioni. Rendendo più chiaro ed esaustivo il dettato normativo, di certo potrebbe limitarsi l'arbitrio politico della Giunta delle elezioni nell'*interpretatio legis*. Ma se è vero come, secondo la dottrina, *“l'attività di revisione delle schede elettorali necessita di essere inquadrata in una cornice di regole certe, per quanto chiare ed esaustive possano risultare, in prima battuta, le norme legislative in materia di nullità o validità dei voti e delle schede”*⁵¹,

⁴⁹ Per un'ampia disamina dei possibili vantaggi e svantaggi connessi al voto elettronico, cfr. A. GRATTERI, *“Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia”*, in *Forum Quaderni costituzionali - Rassegna*, n. 3, 2015, pp. 5-14.

⁵⁰ E. BETTINELLI, *“La lunga marcia del voto elettronico in Italia”*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, n. 46, 2002, pp. 18-19. Dopo aver individuato le possibili cause della nullità della scheda nell'errore e nell'intenzione di rendere riconoscibile il voto, l'A. prosegue spiegando come *“una attenta realizzazione dell'E-Poll permette di risolvere definitivamente siffatti problemi, in quanto il sistema informatico, opportunamente programmato, limita (e guida) i comportamenti dell'elettore a quelli che l'ordinamento individua come rilevanti”*.

⁵¹ A. MENCARELLI, *“La verifica dei poteri alla Camera alla prova della XV legislatura”*, op. cit., pp. 174-175.

solamente eliminando la necessità dell'interpretazione della stessa scheda elettorale potrà correlativamente elidersi quel margine di incertezza connaturato alla verifica dei risultati elettorali.

D'altra parte, solo con queste modalità si potrebbe intervenire *rebus sic stantibus*, nell'attesa che una revisione organica dell'art. 66 Cost. realizzi l'auspicato riallineamento dell'Italia a quel "patrimonio elettorale europeo"⁵² rappresentato dalla verifica dei poteri giudiziaria.

⁵² G. PICCIRILLI, "Il disallineamento del sistema italiano di verifica dei poteri rispetto al «patrimonio elettorale europeo»", in *il Filangieri. Quaderno 2019*, op. cit., p. 193. L'A. non manca l'occasione di sottolineare come l'esperienza italiana "risulti sempre più, per un verso, isolata nel panorama comparato e, per un altro, a rischio di disallineamento rispetto alle indicazioni emergenti sul piano internazionale sul controllo dei risultati elettorali".