

2 DICEMBRE 2020

Favor Voti: chi era costui? Fondamento
e problematiche applicative di un
principio poco conosciuto

di Noemi Miniscalco

Assegnista di ricerca di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

e Simone Scagliarini

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Favor Voti: chi era costui? Fondamento e problematiche applicative di un principio poco conosciuto*

di Noemi Miniscalco

Assegnista di ricerca di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

e Simone Scagliarini

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Abstract [It]: Il contributo ricostruisce la rilevanza costituzionale del principio del *favor voti* e la sua emersione nel quadro complessivo della legislazione elettorale, per poi indagare, in concreto, come esso trovi attuazione nelle decisioni delle Giunte parlamentari (per le elezioni politiche) e del giudice amministrativo (per tutte le altre consultazioni). Gli Autori, rilevate talune criticità, che contribuiscono a sminuire la reale efficacia del principio nel salvaguardare gli interessi costituzionali cui è posto a presidio, propongono talune soluzioni, sia *de jure condito* che *de jure condendo*, e concludono nel senso che l'art. 48 Cost. esige che il *favor voti* trovi un'applicazione non solo corretta, ma anche uniforme, attraverso la tempestiva assunzione di misure che consentano di dare applicazione ad un principio da cui discende la garanzia stessa della sovranità popolare.

Abstract [En]: The paper reconstructs the constitutional relevance of the *favor voti* principle and its emergence in the overall framework of the electoral legislature. Then it explores how the principle of *favor voti* is applied in practice in the decisions of the parliamentary councils (for the political elections) and of the administrative judges (for all other consultations).

After having identified certain critical issues bringing to the diminishing the real effectiveness of the principle aimed at the safeguarding of the constitutional interests, the authors propose some solutions, both *de jure condito* and *de jure condendo*. In conclusion they argue that art. 48 of the Constitution requires that the *favor voti* should be applied not only correctly, but also uniformly by means of the adoption of the measures allowing to enable the principle that guarantee popular sovereignty.

Sommario: 1. Premessa. 2. Il *favor voti* come interesse costituzionale... 3. ...e come principio generale della legislazione elettorale. 4. L'attuazione del *favor voti* nelle decisioni delle Giunte parlamentari. 4.1. La definizione dei criteri di validità dei voti. 4.2. L'applicazione in concreto dei criteri. 5. Il contributo della giurisprudenza amministrativa. 5.1. L'indagine sui segni di riconoscimento. 5.2. L'univocità del voto espresso. 5.3. La *vis attractiva* del *favor voti* nella fase della votazione. 6. Il *favor* per il *favor voti*: qualche proposta operativa. 6.1. Rimedi *de jure condito*. 6.2. Soluzioni *de jure condendo*. 7. Conclusioni.

* Articolo sottoposto a referaggio. Lo scritto è frutto di una riflessione comune agli Autori. Tuttavia, a Noemi Miniscalco si deve la redazione dei paragrafi 1, 2, 3, 5, 5.1, 5.2, e 5.3; a Simone Scagliarini quella dei paragrafi 4, 4.1, 4.2, 6, 6.1, 6.2 e 7. Gli Autori ringraziano il cons. Alessandro Perrone, responsabile dell'Ufficio della verifica dei poteri e della segreteria del Consiglio di garanzia del Senato della Repubblica, ed il cons. Francesco Comparone, responsabile del Servizio Prerogative e Immunità della Camera dei deputati per l'aiuto fornito nel reperimento del materiale relativo all'attività delle Giunte.

1. Premessa

C'è un principio ricorrente nella legislazione elettorale, del quale si fa (o, perlomeno, si dovrebbe fare) ampia applicazione, durante la fase di scrutinio, nelle singole sezioni, nonché, in sede di decisione dei ricorsi, nelle aule del giudice amministrativo ovvero, per le elezioni politiche, delle Giunte parlamentari, ma che nella dottrina ci sembra abbia suscitato finora scarso interesse, nonostante la sua rilevanza: il *favor voti*. Si tratta, in via di prima approssimazione, del principio in base al quale la volontà dell'elettore deve essere salvaguardata assicurando ogniqualvolta sia possibile la validità dell'espressione del voto, ancorché questa si sia manifestata in forme diverse da quelle codificate dalla legge e possa apparire, pertanto, ad un primo esame ambigua, se non anche formalmente viziata. In effetti, l'interpretazione del voto, veicolata dalle regole normativamente definite – che si ispirano, appunto, al principio del *favor voti* – è il frutto di un giudizio di validità, incentrato sulla verifica della rispondenza dell'atto al modello legale, che può operare, in taluni casi, su due livelli.

Anzitutto, esso si profila sempre come valutazione *oggettiva* di corrispondenza dell'espressione di voto, così come ricavabile dalla scheda elettorale, al paradigma normativo, il cui esito positivo potrebbe arrestare ogni altro scrutinio, poiché la dichiarazione, effettuata nelle forme e nei modi previsti dalla legge, è manifestazione chiara ed univoca della volontà dell'elettore e, in quanto tale, valida e produttiva di effetti.

In secondo luogo, tuttavia, allorché permangano incertezze sulla espressione oggettiva del voto, o essa risulti finanche (parzialmente) difforme rispetto al modello normativo, si attiva un secondo livello di verifica, nel quale assumerà particolare valenza la ricerca della *volontà effettiva* dell'elettore, che, ogniqualvolta sia desumibile dalla scheda votata, porterà ad attribuire validamente il suffragio.

È dunque proprio quest'ultima l'espressione, in positivo, del *favor voti* – principio che in realtà non è che una ulteriore specifica manifestazione di quello più generale di conservazione degli atti giuridici, secondo il quale «se l'interesse pubblico è stato rettamente curato ma con modi procedimentali non retti occorre attribuire pur sempre un valore al risultato conseguito» e, pertanto, «attribuire ad atti e a condotte un valore significativo, anziché uno non significativo»¹ – cui si correla, poi, la previsione dei casi in cui la scheda, in presenza di elementi che minano (o rischiano di minare) la connotazione costituzionale del voto come personale, libero e segreto, deve considerarsi invalida.

¹ In tal senso, M. S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, pp. 426 s., il quale, peraltro, nota anche l'incongruenza del nostro ordinamento per il fatto che «mentre per il contratto, in diritto positivo, i criteri si sono da secoli stabilizzati ovunque nelle due figure della nullità e dell'annullabilità (assolute o relative), in diritto pubblico questo non è avvenuto».

In buona sostanza, volendo enunciare lo stesso concetto *a contrario*, si può affermare che la regola aurea che informa le operazioni di scrutinio consiste nell'affermazione che, in assenza di una previsione testuale di nullità², il suffragio, (pur non correttamente) espresso nella scheda elettorale, dovrà dirsi valido, salvo che non presenti vizi tali da impedire *in toto* il raggiungimento dello scopo al quale l'atto è prefigurato. E questo vuoi perché emerge, in concreto, la assoluta impossibilità di ricostruire la volontà dell'elettore, con la conseguente inoperatività del *favor voti*, vuoi perché, pur essendo chiara la volontà espressa, vi sono sulla scheda votata segni idonei a rivelare l'identità dell'elettore: in entrambe le ipotesi, con la inevitabile conseguente nullità.

Muovendo da tali premesse, lo scopo delle presenti note, una volta ricostruita la rilevanza costituzionale del principio in parola e la sua emersione nel quadro complessivo della legislazione elettorale, sarà quello di individuarne la concreta attuazione nelle decisioni delle Giunte parlamentari (per le elezioni politiche) e del giudice amministrativo (per tutte le altre consultazioni³) al fine di saggiarne la reale efficacia nel salvaguardare gli interessi costituzionali cui è posto a presidio. E poiché, come avremo modo di dire, in concreto questa possibilità incontra non pochi limiti e si rivela alquanto difficoltosa, cercheremo di suggerire possibili soluzioni che possano assicurare una migliore implementazione di questo principio.

2. Il *favor voti* come interesse costituzionale...

I principi fondamentali in materia di espressione del voto si rinvencono, come ben noto, nell'art. 48 della Costituzione, che ne sancisce i caratteri inderogabili di personalità, uguaglianza, libertà e segretezza⁴, i quali vengono a rappresentare «gli standards di democraticità nella formazione dell'espressione del suffragio»⁵.

² Anche se, per la verità, in giurisprudenza non mancano casi in cui il *favor voti* ha travolto la stessa previsione legislativa della sanzione della nullità, affermando la validità del voto nonostante la violazione di una norma esplicita in tal senso: cfr. *infra*, par. 5.3.

³ Vale infatti la pena di ricordare che al giudice amministrativo, ai sensi del d.lgs. 104 del 2010, spetta la giurisdizione, per quanto concerne la regolarità del procedimento elettorale, dal momento immediatamente successivo alla convocazione dei comizi sino alla proclamazione degli eletti: a) sulla elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, per la quale la normativa in questione riserva la competenza al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma; b) sulle controversie in materia di operazioni relative alle elezioni regionali e locali. In relazione al contenzioso elettorale, in generale, si vedano, per tutti, i contributi di C. MIGNONE, *Contenzioso elettorale*, in A. ROMANO - R. VILLATA (a cura di), *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, Padova, 2009, pp. 1599 ss.; e P. M. VIPIANA, *Contenzioso elettorale amministrativo*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, IV, Torino, 1989, pp. 11 ss.

⁴ Sui caratteri di libertà, personalità, uguaglianza e segretezza del voto, in generale, si vedano almeno T. MARTINES, *Art. 56-58*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1984, pp. 78 ss.; E. BETTINELLI, *Diritto di voto*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, Torino, 1990, pp. 217 ss.; F. LANCHESTER, *Voto: diritto di (dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, 1993, pp. 1107 ss. Cfr. anche, nella prospettiva delle forme e degli strumenti di garanzia del voto, E. LEHNER, *La garanzia dei diritti elettorali*, Roma, 2012, spec. pp. 237 ss.

⁵ Testualmente, F. LANCHESTER, *Voto*, cit., p. 1126. Nello stesso senso, si v. anche, tra gli altri, E. GROSSO, *Art. 48*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. 1, Artt. 1-54, Milano, 2006, pp. 969 s.

Ebbene, proprio nell'attuazione di tali indicazioni costituzionali, che assumono valenza universale⁶, emerge il ruolo fondamentale del principio del *favor voti*, teso come è ad assicurare la salvaguardia della volontà espressa dall'elettore, anche nei casi in cui non sia stata correttamente formalizzata. Ciò che, a nostro modo di vedere, appare fondamentale a garanzia soprattutto della personalità del suffragio e della libera espressione di esso.

La personalità, infatti, a parere degli scriventi, non va solo intesa, come autorevole dottrina evidenzia condivisibilmente da tempo, nel senso che il voto debba essere espresso personalmente⁷, ma anche che esso debba corrispondere al personale convincimento di colui che lo manifesta⁸. In tal senso, tale principio amplia la tutela della libertà (soggettiva) di voto, che, come noto, richiede non solo che l'elettore possa decidere di votare validamente oppure lasciare la scheda bianca⁹, ma anche che la volontà dell'elettore si formi (libera, ossia) in assenza di indebiti condizionamenti, coartazioni o pressioni¹⁰ e altrettanto liberamente si manifesti nel momento della materiale espressione del voto.

Personalità e libertà, nella prospettiva sopraindicata che ne risalta il legame inscindibile¹¹, non devono tuttavia essere garantite soltanto nella fase della votazione, ma anche nel prosieguo del procedimento elettorale, ed in particolare nella successiva e delicata fase dello scrutinio, in cui il principio del *favor* interviene a garantire che sia compiuto ogni sforzo possibile, pur a fronte di manifestazioni di voto non univoche, affinché venga rispettata la personalità del voto, proprio nella sua accezione di genuina corrispondenza del suffragio assegnato alla effettiva volontà dell'elettore. Né vale obiettare che la

⁶ Esse trovano, infatti, applicazione in ogni ipotesi di esercizio di voto. Sul punto, già con la sentenza n. 96 del 1968 la Corte Costituzionale ebbe modo di evidenziare come il secondo comma dell'art. 48 abbia «carattere universale ed i principi, con esso enunciati, vanno osservati in ogni caso in cui il relativo diritto debba essere esercitato». V. anche F. FURLAN, *Art. 48*, in V. CRISAFULLI - L. PALADIN - S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 491.

⁷ Ossia che l'elettore debba esprimere «direttamente ed in prima persona il proprio voto nella cabina elettorale, senza possibilità di farsi rappresentare da altri soggetti, cedendo o delegando l'esercizio di voto»; letteralmente, F. FURLAN, *Art. 48*, cit., p. 491. Nello stesso senso, v. già, *ex plurimis*, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 9^a ed., Padova, 1975, p. 431; e T. MARTINES, *Art. 56-58*, cit., p. 79.

⁸ Tale lettura sembra essere avvalorata dalla comune ricostruzione della figura dell'accompagnatore ovvero del familiare o altra persona di fiducia – che, nelle ipotesi di cui all'art. 55 comma 2 d. P. R. 361 del 1957, può eccezionalmente esprimere materialmente il voto in favore di un elettore fisicamente impedito – in termini di mero *nuncius* della volontà effettiva della persona per la quale svolgono questo compito. Del resto, allorquando il soggetto non possa esprimere di persona il suo voto, diventa ancor più evidente come il principio di personalità non possa che essere inteso nell'accezione di presidio della volontà e del personale convincimento dell'elettore.

⁹ Diversamente, la scelta di non recarsi alle urne «coinvolge il principio del voto come dovere civico»; sul punto, F. FURLAN, *Art. 48*, cit., p. 493.

¹⁰ Salvo, ovviamente, quelle derivanti dai normali mezzi di persuasione: cfr. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, 6^a ed., Torino, 1985, spec. pp. 514 s., ove l'A. afferma che «siamo, è vero, ai confini fra diritto e psicologia» per la difficoltà di stabilire il confine tra libertà e persuasione, laddove comunque ciò che rileva è l'assenza di azioni coattive (minaccia, corruzione, ecc.).

¹¹ Sul quale insiste C. LAVAGNA, *Istituzioni*, cit., p. 515, parlando della segretezza e della personalità come «caratteristiche strumentali rispetto a quella principale, che è la libertà del voto».

personalità si debba intendere limitata alla materiale espressione del voto, per il fatto che in realtà l'elettore non sarebbe mai davvero libero a causa di inevitabili condizionamenti che può subire¹². Infatti, se ciò può certamente essere vero, si tratta di una considerazione meramente fattuale, che tuttavia non fa venir meno la necessità che, nell'assegnazione del suffragio, si debba per quanto possibile rispettare la reale volontà dell'elettore, per come la stessa si è in concreto manifestata, senza naturalmente indulgere a (peraltro, ovviamente, impossibili) indagini psicologiche. Esattamente allo stesso modo in cui, nell'interpretazione del contratto, occorre ricercare la volontà delle parti come invertevasi nell'accordo, restando non a caso del tutto irrilevanti giuridicamente i motivi o le aspettative soggettive che hanno indotto alla stipula di un atto negoziale.

3. ... e come principio generale della legislazione elettorale

Se dunque, come si è cercato di dimostrare, il *favor voti* è un principio strumentale alla effettiva attuazione dell'art. 48 Cost., rispecchiando l'esigenza della salvaguardia della libertà e personalità del voto in relazione al rispetto della genuina volontà manifestata dall'elettore, non appare allora casuale, ma anzi doveroso, che il legislatore ne abbia fatto un principio generale della legislazione elettorale, elevandolo a criterio guida dello scrutinio in tutte le consultazioni popolari. Una rassegna delle leggi elettorali – seppur limitata, per necessità di sintesi, ai testi oggi vigenti – può dimostrare quanto andiamo dicendo.

Il *favor voti* trova la sua prima espressione nell'art. 69 del Testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con d. P. R. n. 361 del 1957, ai sensi del quale «la validità dei voti contenuti nella scheda deve essere ammessa ogni qualvolta possa desumersi la volontà effettiva dell'elettore», a meno che non si versi in una delle ipotesi tipiche di nullità di cui al successivo art. 70¹³. Di modo che, come peraltro è normale avvenga, la validità è la regola e il criterio – l'unico, peraltro, enunciato dalla legge – cui deve ispirarsi l'operato del Presidente della sezione è quello di considerare valido il voto ogniqualvolta ciò risulti possibile senza forzare l'interpretazione della volontà dell'elettore. Peraltro, con il d. l. n. 75 del 2006, è stata tipizzata un'ipotesi specifica di applicazione del principio, stabilendosi che «quando un unico

¹² In tal senso T. MARTINES, *Art. 56-58*, cit., p. 79.

¹³ La cui formulazione, come ricorda V. DI CIOLO, *Per una migliore definizione dei casi d'annullamento dei voti nelle elezioni politiche*, in *Foro amm.*, 1985, p. 2601, deriva da un disegno di legge governativo presentato nel 1954 per fare fronte all'annullamento di numerose schede sulla base della problematica formulazione del previgente art. 51 del d.P.R. n. 26 del 1948, che a sua volta riprendeva i tre casi tipici di nullità già stabiliti nell'art. 54 del d. lgs. lgt. n. 74 del 1947. Lo stesso A. riferisce di un interessante emendamento, presentato nel corso dell'esame parlamentare, ma poi rigettato, volto a consentire la dichiarazione di nullità della scheda soltanto all'unanimità dei componenti dell'ufficio di sezione, potendosi in caso contrario esclusivamente contestare il voto: il che avrebbe, per un verso, sicuramente salvato dalla nullità un buon numero di schede, valorizzando al massimo l'espressione del suffragio, per altro verso, però, avrebbe, con altrettanta certezza, dato luogo ad un enorme contenzioso successivo in merito ai voti oggetto di contestazione, di certo assai numerosi, spostando così di fatto soltanto ad una fase successiva – e con maggiore aggravio procedimentale – il problema.

segno sia tracciato su più rettangoli, il voto si intende riferito al contrassegno su cui insiste la parte prevalente del segno stesso»¹⁴.

La norma citata esplica i propri effetti anche al di là del caso specifico in relazione al quale è stata formulata. Infatti, essa trova applicazione anche rispetto: a) all'elezione del Senato, in forza del rinvio generale operato dall'art. 27 del d.lgs. n. 533 del 1993 alla legge elettorale della Camera per quanto non disciplinato; b) all'elezione della rappresentanza italiana al Parlamento europeo, ai sensi dell'analogo rinvio al Testo unico del 1957 di cui all'art. 51 della l. n. 18 del 1979; c) finanche – si deve ritenere – alle consultazioni referendarie nella pur improbabile ipotesi che la volontà dell'elettore possa manifestarsi in modo ambiguo¹⁵, stante l'identica formulazione del rinvio contenuto nell'art. 50 della l. n. 352 del 1970. Il Testo unico per l'elezione della Camera non è però l'unico atto normativo a contenere una espressa enunciazione del *favor voti*. Infatti, anche gli articoli 64 e 69 del Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali, di cui al d. P. R. n. 570 del 1960, stabiliscono, sia per i Comuni fino ai 10.000 abitanti, che per quelli con una popolazione maggiore, ancora una volta che «la validità dei voti contenuti nella scheda deve essere ammessa ogni qualvolta se ne possa desumere la volontà effettiva dell'elettore». Queste disposizioni trovano poi applicazione anche alle altre autonomie territoriali, ovvero: a) all'elezione dei Consigli provinciali, in forza del rinvio mobile alle norme per l'elezione dei Consigli comunali contenuto nell'art. 8 della l. n. 122 del 1951¹⁶; b) ai Consigli regionali, stante la previsione generale di rinvio di cui all'art. 1, comma 6, della l. n. 108 del 1968.

A tale ultimo riguardo, come noto, il sistema elettorale regionale è tuttavia ora oggetto di potestà legislativa concorrente, di modo che la disposizione citata della l. n. 108 del 1968 ben potrebbe essere superata, non rientrando tra i principi fondamentali definiti dalla legge quadro n. 165 del 2004. *Au contraire*, tuttavia, l'analisi della legislazione regionale in materia elettorale dimostra che non solo nessuna Regione è intervenuta in tema di criteri di attribuzione dei voti per dettarne una disciplina differente, ma anzi in quasi tutte le normative territoriali si rinviene un rinvio espresso alla legislazione nazionale (tra cui appunto la l. n. 108 del 1968) che a sua volta, come si è testé ricordato, richiama il Testo unico del 1960.

¹⁴ Sulla genesi di questa disposizione, si veda quanto si dirà *infra*, al paragrafo 4.2.

¹⁵ Come noto, i quesiti da sottoporre a referendum consistono in formule definite che veicolano maggiormente, rispetto a quanto avviene nel procedimento elettorale, la volontà del cittadino (cfr. artt. 16 e 41 della legge n. 352 del 1970 sulle norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo). In argomento, V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (Note preliminari)*, 1954, ora in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 126.

¹⁶ Si osservi che tale disposizione, mai espressamente abrogata, deve ritenersi ancora applicabile nonostante l'elezione di detti organi sia oggi non diretta ma di secondo grado, a seguito dall'approvazione della l. n. 56 del 2014 (c.d. Riforma Delrio), giacché le modalità di votazione non sono state *in toto* riviste dalla nuova disciplina e resta pertanto applicabile, in via sussidiaria, la legislazione preesistente.

Peraltro, assai significativa, anche al fine di avvalorare la tesi che il *favor voti* sia un principio generale della legislazione elettorale del nostro ordinamento, appare la circostanza che se volgiamo lo sguardo alle leggi elettorali delle Regioni ad autonomia speciale, i cui Statuti assegnano all'Ente una specifica competenza in materia, si ritrova in questi testi normativi una formulazione esplicita del tutto analoga a quella rinvenibile nelle citate normative statali.

Così, il principio del maggior favore per la validità del voto è rintracciabile, per la Valle d'Aosta, nell'art. 63 della l. reg. n. 4 del 1995 recante disposizioni in materia di elezioni comunali e negli artt. 41 e 42 della l. reg. n. 3 del 1993, relativamente all'elezione del Consiglio della Valle; per il Friuli Venezia Giulia, invece, nell'art. 63 della l. reg. n. 19 del 2013 in materia di elezioni comunali e nell'art. 45 della l. reg. n. 28 del 2007 per la elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale. Del pari, il *favor voti* è sancito all'art. 276 del Codice degli enti locali della Regione Trentino-Alto Adige (l. reg. n. 2 del 2018) e, per la Provincia autonoma di Bolzano, all'art. 48 della l. prov. n. 141 del 2017, recante disposizioni sull'elezione del Consiglio, del Presidente e della Giunta provinciale, nonché, per la Provincia autonoma di Trento, all'art. 68 della l. prov. n. 2 del 2003. Ed ancora, il principio è espressamente stabilito dall'art. 65 della l. reg. n. 7 del 1979 della Regione Sardegna per l'elezione del Consiglio regionale, laddove un mero rinvio alle norme statali è previsto dall'art. 1 della l. reg. n. 2 del 2005, in materia di indizione delle elezioni comunali e provinciali di tale Regione. Infine, se la legge per l'elezione dei deputati all'Assemblea della Regione Siciliana non contiene la formulazione in positivo del *favor voti*, ma soltanto la delimitazione di esso in negativo, nella individuazione di cause tipiche di nullità ad opera dell'art. 3, comma 7, della l. reg. n. 29 del 1951, una previsione espressa, anche in positivo, del principio è comunque rinvenibile all'art. 44 del Testo unico per le elezioni dei Consigli comunali¹⁷.

Insomma, dalla breve rassegna testé condotta, si può concludere che il principio del *favor voti*, in quanto manifestazione della personalità del suffragio e della libera espressione di esso costituzionalmente sancite, è entrato *optimo jure* a far parte dei principi generali in materia elettorale, informando di sé l'intero ordinamento, a tutti i livelli territoriali.

Così ricostruito il quadro normativo di riferimento e individuate le coordinate, in astratto, del *favor voti*, possiamo ora procedere ad indagare come, in concreto, esso abbia trovato applicazione nella prassi.

¹⁷ Ovvero la l. n. 37 del 1960, Approvazione del testo unico delle leggi per la elezione dei consigli comunali nella Regione Siciliana.

4. L'attuazione del *favor voti* nelle decisioni delle Giunte parlamentari

La questione dell'effettivo operare del principio di cui ci andiamo occupando nell'ambito della verifica dei poteri, di cui all'art. 66 Cost.¹⁸, attività in relazione alla quale, al fine di verificare la validità dell'elezione di ciascun parlamentare, le Giunte per le elezioni di Camera e Senato sono chiamate ad istruire eventuali ricorsi onde consentire all'Assemblea di deciderli in via definitiva¹⁹, presuppone inevitabilmente la definizione dei casi di validità ed invalidità delle schede, alla luce delle norme contenute nella legge elettorale²⁰. A tal fine, fin dalle prime legislature si è prevista la possibilità che, per la convalida o meno delle elezioni, si possa procedere, in tutto o in parte, anche alla revisione delle schede – e quindi ad un nuovo giudizio sulla validità dei voti – onde valutare la correttezza dell'attività svolta persino da singoli uffici di sezione, *in primis* in relazione alle schede non attribuite (in quanto dichiarate nulle, bianche o contestate e non assegnate) ed eventualmente, ricorrendone la necessità²¹, anche alle schede validamente assegnate alle liste od ai candidati in competizione.

¹⁸ Il quale – è appena il caso di ricordarlo – prevede che ciascuna Camera «giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti», di modo che l'art. 87 del d. P. R. n. 361 del 1957 (ma uguale disciplina vale anche per l'elezione del Senato della Repubblica) sancisce conseguentemente che «alla Camera dei deputati è riservata la convalida delle elezioni dei propri componenti. Essa pronuncia giudizio definitivo sulle contestazioni, le proteste e, in generale, su tutti i reclami presentati agli uffici delle singole sezioni elettorali o all'Ufficio centrale durante la loro attività o posteriormente [...] Le proteste e i reclami non presentati agli uffici delle sezioni o all'Ufficio centrale devono essere trasmessi alla Segreteria della Camera dei deputati entro il termine di venti giorni dalla proclamazione fatta dall'Ufficio centrale».

¹⁹ Per un'accurata ricostruzione di tutte le fasi in cui si articola questo procedimento, da ultimo, v. G. LASORELLA, *La verifica dei poteri in the making: funzione giurisdizionale o politica? L'esperienza della Camera*, in V. LIPPOLIS – G. PICCIRILLI – C. TUCCIARELLI (a cura di), *Evoluzioni e prospettive della verifica dei poteri*, Napoli, 2020, pp. 128 ss.

²⁰ Ragionava, in materia, di un robusto contenzioso già V. DI CIOLLO, *Per una migliore definizione*, cit., 2600 ss., il quale imputava il fenomeno alla scarsa chiarezza delle norme che regolano le ipotesi di nullità, benché da sempre siano oggetto del tentativo di precisa definizione da parte del legislatore, specie in relazione ai segni ed alle scritture che inficiano la validità della scheda. Il grande interesse per i criteri utilizzati nelle decisioni delle Giunte ai fini dell'interpretazione delle leggi elettorali e soprattutto «in ordine alla validità dei voti in base all'amplessissima formula contenuta nell'art. 70 d.P.R. n. 361» è posto in evidenza anche da L. ELIA, *Elezioni politiche*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Roma, 1965, p. 765, il quale precisa che essi possono ricavarsi sia dalle relazioni svolte in Assemblea sia dai «comunicati della giunta delle elezioni della Camera prima nei resoconti sommari (sotto «comunicazioni della segreteria») ed ora nel Bollettino delle commissioni parlamentari». Proprio a questi ultimi facciamo sin da ora rinvio ogniqualvolta avremo occasione di citare sedute delle Giunte per le elezioni.

²¹ Come scrive L. ELIA, *Elezioni politiche*, cit., p. 764, fin da una delibera della Camera del 1949 risulta chiaramente che la revisione può estendersi anche alle schede valide, il che, del resto, non solo si ricava dal regolamento interno della Giunta e dalla previsione di legge in tema di conservazione delle schede proprio per le esigenze della verifica dei poteri, ma anche dalla consolidata prassi parlamentare, giacché il richiamo delle schede valide è già avvenuto con una certa frequenza, nonostante alcune resistenze iniziali. L'A. sottolinea, tuttavia, che l'esercizio di questa facoltà «dovrà limitarsi a casi davvero particolari», dato l'immane lavoro che comporta, sostanzialmente duplicando l'attività svolta dai singoli uffici di sezione, ed il tempo che esso richiede, prolungando l'incertezza sui risultati elettorali. Al riguardo, oggi l'art. 12 del Regolamento per la verifica dei poteri della Giunta per le elezioni del Senato prevede perciò che, mentre «la Giunta può sempre disporre la revisione, parziale o totale, delle schede nulle, bianche e contenenti voti nulli o contestati, allegate ai verbali dei singoli uffici elettorali sezionali», per quelle valide la revisione, totale o parziale o per campione, possa essere disposta solo «ove ritenuto essenziale». Espressione che, nella prassi applicativa, è stata interpretata come riferita ai soli casi in cui «resterebbero del tutto indefinite le cifre elettorali [...] oppure qualora vi siano convergenti e concreti elementi per far ritenere ragionevolmente “dubbia” la correttezza dell'operato degli uffici sezionali regionali nell'attribuzione dei voti validi in misura tale da poter rendere ipotizzabile un'inversione di graduatoria» (cfr., tra l'altro,

Del tutto isolato, peraltro, è rimasto il caso della XVI legislatura, in cui, a causa dell'esiguità nella differenza dei voti tra le due coalizioni, in presenza di un numero sospettamente basso di schede nulle, venne nominato un Comitato nazionale di verifica incaricato della revisione totale, su base nazionale, delle schede bianche, nulle e contestate ed una revisione parziale (seppure inizialmente invocata come totale) di quelle valide²². Si tratta, infatti, di un precedente legato a circostanze contingenti, la cui generalizzazione porterebbe a snaturare il significato stesso della verifica dei poteri, la quale è pensata come riscontro *per tabulas* della validità delle operazioni e solo in casi eccezionali di contestazione come rinnovo (perlopiù parziale) della fase di scrutinio avvenuto presso gli uffici di sezione, della quale altrimenti risulterebbe solo un'inutile ed inefficiente duplicazione²³.

Alla luce di quanto sopra, occorre pertanto soffermarsi dapprima sulle modalità di definizione, ad opera delle Giunte, dei criteri da utilizzare nello svolgimento dell'attività di verifica, al fine di stabilire la validità o meno dei suffragi, nonché del loro contenuto sostanziale, per poi analizzare l'applicazione che degli stessi si registra in concreto.

4.1. La definizione dei criteri di validità dei voti

In relazione all'attività delle Giunte parlamentari volta alla verifica dei poteri, ai nostri fini assumono particolare interesse le delibere con cui, all'inizio della legislatura, questi organi parlamentari determinano i criteri di indirizzo per lo svolgimento dell'attività di revisione da parte dei Comitati di verifica che saranno eventualmente nominati per i singoli collegi²⁴, al fine di preconstituire, prima e al di fuori

per questa interpretazione, la relazione della Giunta del Senato comunicata alla Presidenza il 26 luglio 2002, in *A. S.*, XIV legislatura, Documento III, n. 2).

²² Le schede valide furono controllate a campione secondo criteri individuati con parametri diversi nei due rami del Parlamento. Sulla vicenda, ampiamente, si veda A. MENCARELLI, *La verifica dei poteri alla Camera alla prova della XV legislatura*, ne *Il Filangieri*, 2006, pp. 143 ss., ove si sottolinea come il caso abbia rappresentato un *unicum* nella storia del Parlamento italiano.

²³ Scrive condivisibilmente E. LEHNER, *La verifica dei poteri nelle ultime legislature del parlamento italiano*, in *Rass. parlam.*, 2009, p. 425, che la verifica dei poteri presuppone «un sentimento di fiducia circa la complessiva regolarità del procedimento elettorale». Analogamente, osserva A. MENCARELLI, *La verifica*, cit., p. 164, come la vicenda abbia rappresentato un «mutamento della natura stessa dell'attività di verifica dei poteri (se non addirittura uno snaturamento della stessa, almeno per come è stata finora concepita), trasformandola in una sorta di ripetizione di un segmento rilevante dell'intero procedimento di scrutinio, attraverso cui effettuare “a tappeto” sulle schede elettorali verifiche quasi del tutto sganciate dai ricorsi presentati».

²⁴ Ricordiamo che tanto il già citato art. 12 del Regolamento per la verifica dei poteri della Giunta per le elezioni del Senato quanto l'art. 11 del Regolamento della Giunta delle elezioni della Camera prevedono che, ove il relatore nominato per un determinato collegio proponga alla Giunta l'apertura dell'istruttoria e la revisione delle schede, questa nomini un Comitato di verifica, del quale il relatore stesso assume il coordinamento. L'affiancamento al relatore di altri due componenti della Giunta risponde al fine di coadiuvarlo in questa attività laboriosa ed impegnativa, abbreviando i tempi, oltre che di assicurare una collegialità nella proposta di decisione finale sulla validità ed attribuzione delle schede (di «maggiori garanzie nella delicata attività» parla già L. ELIA, *Elezioni politiche*, cit., p. 766, ove l'A. sottolinea anche la necessità che sia sempre la Giunta nel suo *plenum* – e non il Comitato – a definire preventivamente i criteri quanto ad adottare la decisione finale).

dell'esame dei singoli casi concreti, regole uniformi di giudizio, che vengono in genere tralattivamente confermate ad ogni legislatura, salvo gli aggiornamenti necessari ad adeguarsi alle modifiche dei sistemi elettorali. Si tratta, peraltro, di un *modus procedendi* affermatosi in via di prassi ormai diverse legislature or sono²⁵, seppure avversato periodicamente dai fautori della tesi secondo cui, al contrario, le decisioni dovrebbero seguire una logica casistica²⁶, e che è stato poi codificato nell'art. 12 del Regolamento per la verifica dei poteri del Senato del 1° febbraio 1992²⁷, ove si prevede oggi espressamente che «all'inizio di ogni legislatura, la Giunta approva i criteri in base ai quali dovrà essere accertata la validità delle schede elettorali di cui la Giunta disponga eventualmente la revisione», mentre alla Camera, nessuna delle diverse proposte di modifica del Regolamento della Giunta presentate in varie legislature ha completato il proprio *iter*²⁸, di modo che l'attività continua a svolgersi meramente in via di prassi, rendendo però così più

²⁵ Per quanto riguarda la Camera, di predeterminazione dei criteri cui si sarebbe dovuto attenere il Comitato di verifica incaricato della revisione su specifici Collegi si è ragionato nella VIII legislatura (seduta del 23 ottobre 1980, nel cui resoconto non vi è traccia di quali siano questi criteri), nella X (a seguito del lungo dibattito del 10 maggio 1989), e nella XI (seduta del 3 febbraio 1993, il cui resoconto parla della definizione di *alcuni* criteri), mentre solo nella XII (sedute del 22 giugno 1994, conclusasi senza delibera nella convinzione che il dibattito offrì indicazioni sufficienti, e del 16 maggio 1995) si è cominciato a discutere della predeterminazione di criteri generali, che saranno poi deliberati “*erga omnes*” ad inizio legislatura solo a partire dalla XIV (seduta del 2 agosto 2001). Più risalente è invece il ricorso alla definizione dei criteri presso il Senato, ove la formalizzazione (e conseguente pubblicizzazione) in atto parlamentare di essi risale addirittura alla IV legislatura: in tema, v. V. DI CIOLO, *Per una migliore definizione*, cit., p. 2604, il quale sottolineava come, salvo una modifica adottata nella VIII legislatura (seduta del 26 settembre 1979), i criteri utilizzati dalla Giunta a distanza di venti anni fossero sostanzialmente ancora gli stessi adottati per l'istruttoria sulla contestazione dell'elezione del senatore Amoletti (sulla cui decisione definitiva si veda l'interessante dibattito svoltosi nella seduta dell'Assemblea del 10 marzo 1964). In effetti fino alla XI legislatura (seduta del 20 maggio 1992), il Senato si limitava a fare rinvio a quel risalente precedente.

²⁶ Emblematica, al riguardo, l'affermazione dell'on. Pecoraro Scanio nella seduta della Giunta della Camera del 22 giugno 1994, secondo cui la predeterminazione di criteri generali trasformerebbe una questione giuridica in decisione politica: laddove, al contrario, ad avviso degli scriventi, proprio la delibera, *a posteriori*, sul singolo caso presenterebbe il forte rischio di essere influenzata da valutazioni politiche. In tal senso, già L. CIAURRO, *Il nuovo regolamento per la verifica dei poteri del Senato*, in *Nuovi Studi Politici*, 1993, p. 124, osservava che la codificazione dell'obbligo di Giunta di predeterminare criteri risponde ad un'esigenza garantistica, essendo volta ad evitare la surrettizia determinazione degli stessi volta per volta. Analogamente, C. TUCCIARELLI, *Introduzione. La verifica dei poteri tra questioni note e nuove prospettive*, in V. LIPPOLIS - G. PICCIRILLI - C. TUCCIARELLI (a cura di), *Evoluzioni*, cit., p. 15, sottolinea che «in tal modo i criteri operativi possono essere adottati in presenza di un velo di ignoranza».

²⁷ Sul quale, in generale, v. L. CIAURRO, *Il nuovo regolamento*, cit., pp. 109 ss. L'A. ricorda peraltro come l'adozione dell'atto normativo in questione non solo abbia posto fine ad una inattuazione durata più di quarant'anni, dato che già il Regolamento del Senato del 1948 rimetteva la disciplina della verifica dei poteri ad un apposito regolamento, ma abbia altresì provveduto ad adempiere ad un preciso (seppur difficilmente giustiziabile, aggiungiamo noi) obbligo costituzionale, dato che la certezza delle norme procedurali in ambito elettorale da parte dei regolamenti parlamentari appare doverosa, come si ricava dalla sentenza n. 93 del 1965 della Corte costituzionale. *Medio tempore*, peraltro, come ricorda M. RODRIGUEZ, *Le principali differenze tra i regolamenti per la verifica dei poteri del Senato e della Camera dei deputati*, in AA. VV., *Contraddittorio e trasparenza nel nuovo regolamento della verifica dei poteri. Atti del convegno organizzato dalla Giunta delle elezioni della Camera dei Deputati, Roma, 4 dicembre 1998*, Roma, 1999, p. 111, «le regole applicate in materia sono derivate da una serie di disposizioni tratte da testi regolamentari della Camera dei deputati, attraverso un rinvio deliberato dall'Assemblea del Senato all'inizio di ogni legislatura».

²⁸ In tema, si vedano i dibattiti svolti nelle sedute della Giunta del 7 giugno 2006, 5 giugno 2008 e soprattutto 25 marzo 2009, in cui si specifica che il nuovo testo avrebbe dovuto introdurre espressamente l'adempimento procedurale di cui andiamo parlando.

concreto il rischio, peraltro in ogni caso inevitabile, di pronunce differenti per fattispecie assolutamente analoghe²⁹.

D'altra parte, appare interessante rilevare che nella citata definizione dei criteri le Giunte sono solite richiamare non solo, come ovvio, la legge nonché, progressivamente, i propri precedenti risalenti alle legislature passate, ma anche le Istruzioni fornite dal Ministero dell'Interno agli uffici elettorali di sezione, di modo che esse paiano privilegiare l'interpretazione della normativa elettorale fornita dal Governo, mentre solo raramente – e più recentemente³⁰ – vi è talora un rinvio, proprio in relazione al *favor voti*, alla (pur copiosa, come meglio si vedrà) giurisprudenza amministrativa, la quale sembra perciò orientare l'attività ermeneutica dell'organo parlamentare soltanto in via indiretta, nella misura in cui di essa si dia evidenza, come in effetti spesso accade, nelle Istruzioni dell'Esecutivo.

Quanto al merito dei criteri, assai significativo è il fatto che, proprio sulla base del richiamo all'art. 69 del d.P.R. n. 361 del 1957, venga da sempre enunciato come principio guida fondamentale da cui si ricavano, a mo' di corollari, i singoli canoni interpretativi, proprio quello del *favor voti*, salvo che sulla scheda siano presenti segni di riconoscimento: causa di nullità, questa, come si è visto, espressamente enunciata dall'art. 70 del Testo unico per l'elezione della Camera, che finisce così per porsi quale limite insuperabile al pieno operare del principio qui esaminato. Il quale, tuttavia, conserva pur sempre la natura di regola generale, anche per i casi dubbi o non contemplati nella delibera generale sui criteri, di modo che esso si pone anche in termini di norma di chiusura dell'attività volta all'interpretazione della volontà dell'elettore.

Posta questa premessa, le delibere delle Giunte, in entrambi i rami del Parlamento, definiscono pertanto sia ipotesi specifiche in cui la scheda sarà ritenuta valida, sia casi in cui, al contrario, questa sarà sanzionata con la nullità³¹.

Così, ad esempio, sono stati ritenuti validi: a) i voti espressi con un segno, anche ricalcato, in qualunque parte del rettangolo, pure se accompagnati da altro segno nel riquadro³²; b) le schede in cui appaia un secondo segno al di fuori del riquadro, purché sia appena accennato; c) i voti espressi con segni su più candidati di una stessa lista nella parte proporzionale; d) da un certo punto in avanti³³, i voti espressi

²⁹ Come avvenuto, ad esempio, in due noti casi della XV legislatura, su cui E. LEHNER, *La verifica*, cit., p. 426.

³⁰ Nei criteri definiti dalla Giunta della Camera soltanto nella XVIII legislatura si legge un siffatto riferimento (seduta del 26 giugno 2019), mentre l'analogo organo del Senato già dalla XV legislatura (seduta del 19 ottobre 2006) richiama esplicitamente una precisa sentenza del Consiglio di Stato.

³¹ Oltre alle informazioni ricavabili dalle delibere adottate nelle occasioni citate *supra* alla nota 25, per l'adozione dei criteri in tempi più recenti si vedano, quanto alla Camera dei deputati, le sedute del 2 agosto 2001, 6 luglio 2006, 22 luglio 2008, 27 giugno 2013 e 26 giugno 2019; quanto al Senato, quelle del 17 ottobre 1995, 15 aprile 1997, 1° agosto 2001, 19 e 25 ottobre 2006, 4 giugno 2008, 26 giugno 2013 e, da ultimo, 1° agosto e 25 settembre 2018. Per inciso, si osservi che è prassi che sia l'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi ad avanzare una proposta che viene comunicata alla Giunta la quale, salvo proposte di emendamenti, si limita a convenire.

³² Si veda però sul punto quanto si dirà *infra*, lett. A) del successivo paragrafo.

³³ V. *infra*, lett. B) del prossimo paragrafo.

attraverso un unico segno che insista principalmente su di un simbolo, ancorché lambisca i riquadri od i contrassegni adiacenti.

Al contrario, tra le ipotesi ricorrenti di nullità, ve ne sono alcune piuttosto ovvie come la presenza di segni di riconoscimento (di cui però la “giurisprudenza” delle Giunte non offre una precisa definizione), il voto espresso per più candidati o simboli di liste diverse ovvero il “voto disgiunto” tra liste concorrenti per la parte proporzionale e candidati per il collegio uninominale, il segno tracciato fuori da qualunque riquadro o il suffragio espresso con mezzo diverso dalla matita. Più discutibili appaiono invece alcune scelte di stretto rigore, che a ben vedere mal si conciliano con il principio del *favor voti*, come quella di ritenere nulle le schede in cui il nome di un candidato o di una lista vengano espressi o ripetuti non solo al di fuori ma persino entro i riquadri della lista cui afferiscono³⁴.

Tenendo poi conto della particolare disciplina valevole per la circoscrizione Estero, le Giunte, a partire dalla XV legislatura, hanno preso a definire criteri particolari (e aggiuntivi) di valutazione in relazione ad essa (sempre ferma restando la regola generale del *favor voti*). Si tratta, a ben vedere, di criteri sostanzialmente conformi a quelli adottati per i collegi del territorio nazionale, salvo tenere conto di alcune peculiarità: così, ad esempio, sono state ritenute valide le schede che, pur non recando alcun segno su simboli, o, al contrario, recandone più di uno, contenessero l’indicazione di preferenze per candidati appartenenti ad una medesima lista, ipotesi che oggi non può evidentemente configurarsi per le circoscrizioni nazionali.

Per quanto concerne, invece, le ipotesi di nullità, i criteri indicati non differiscono sostanzialmente da quelli previsti per le altre circoscrizioni, salvo anche qui peculiarità di dettaglio, come il caso in cui il voto non sia espresso utilizzando penna blu o nera.

Poiché poi nella circoscrizione Estero è prevista anche l’espressione di preferenze, le Giunte hanno ritenuto di definire criteri uniformi anche in relazione alla validità o meno di queste.

Pertanto, se è confermata la validità dei voti di preferenza ancorché scritti in un riquadro diverso da quello della lista di cui essi sono candidati, ed anche laddove nessun segno sia stato tracciato sul relativo simbolo, viene invece affermata (senza grosse novità rispetto alle previsioni legali) la nullità di preferenze espresse

³⁴ In realtà, mentre alla Camera già nella Giunta del 2 agosto 2001 veniva assunta questa posizione, al Senato soltanto il giorno prima il corrispondente organo, dimostrandosi assai più coerente con il principio guida del *favor*, aveva invece ritenuto valide le schede che, pur non presentando nessun segno, contenessero l’indicazione nel relativo riquadro del partito o del candidato ovvero, ove fosse stato contrassegnato il simbolo, contenessero il nominativo di quest’ultimo all’interno o al di fuori del riquadro stesso. A partire dalle sedute del 19 e 25 ottobre 2006 (XV legislatura) è invece mutato l’indirizzo, di modo che i due rami del Parlamento hanno offerto sul punto per diverso tempo la stessa – seppur discutibile – interpretazione. Almeno fino alla XVIII legislatura, quando – come ricorda C. TUCCIARELLI, *Introduzione*, cit., p. 15, nota 28 – la Giunta della Camera pare aver mutato il proprio precedente, dal momento che non ha riprodotto questo caso tra quelli che portano alla nullità.

per candidati di liste diverse da quella votata od in cui non sia chiara l'identificazione del candidato cui è riferita (salvo si tratti di errori ortografici che rendano comunque univocamente percepibile la scelta dell'elettore) ovvero espresse mediante l'indicazione di numeri od in quanto eccedenti rispetto al numero di preferenze ammesse od infine, da ultimo, in quanto candidati in un'altra ripartizione.

4.2. L'applicazione in concreto dei criteri

I criteri, sui quali ci siamo sinora soffermati, vengono a trovare in concreto applicazione, come si è detto, nella valutazione dei Comitati di verifica. È stato peraltro più volte oggetto di discussione, in sede parlamentare, il valore vincolante o meno dei criteri predefiniti nei modi prima richiamati. Al riguardo, in generale, si è 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 casi³⁵, motivando la scelta in ragione di alcune specificità della fattispecie *sub iudice* o del fatto che essa non sia contemplata nei criteri medesimi³⁶. Ciò, del resto, è reso possibile anche alla luce della considerazione che, in ogni caso, la decisione finale sulla contestazione dell'elezione spetta pur sempre al *plenum* della Giunta. Resta pur vero, tuttavia, che in qualche occasione lo scostamento dai criteri predeterminati è stato comunque rilevato nel contenzioso sui ricorsi come “figura sintomatica” di una valutazione errata da parte del Comitato³⁷.

L'elemento di maggiore criticità non attiene tuttavia ai, peraltro rari, casi in cui i criteri vengano disapplicati, quanto piuttosto alle ipotesi nelle quali, a monte, il contenuto sostanziale di questi stessi si ponga in contrasto con la lettera della legge, non solo per la discutibilità in sé della disapplicazione di criteri normativamente definiti proprio nella sede parlamentare, ma anche per il fatto che in tal modo le operazioni di scrutinio finirebbero per svolgersi secondo parametri diversi a seconda che le schede siano state, in modo fortuito, oggetto di riesame da parte delle Giunte ovvero resti fermo il “giudicato” degli uffici sezionali³⁸: in dubbia coerenza, però, con il principio di eguaglianza³⁹.

³⁵ In questo senso depongono, ad esempio, alcuni interventi nelle sedute del 6 luglio 2006 e 22 luglio 2008 della Giunta per le elezioni della Camera.

³⁶ Per un esempio si veda la relazione della Giunta del Senato comunicata alla Presidenza il 26 luglio 2002 (*A. S.*, XIV legislatura, Documento III, n. 1).

³⁷ Come nel caso che ha costituito oggetto della relazione della Giunta del Senato comunicata alla Presidenza il 12 ottobre 1993 (*A. S.*, XI legislatura, Documento III, n. 1).

³⁸ In tema cfr. G. LASORELLA, *La verifica dei poteri in the making*, cit., p. 131, il quale ricorda come si sia ritenuto «pacificamente (ma, forse, con qualche problema di parità di trattamento rispetto alle schede non oggetto di specifica verifica scrutinate originariamente) che la Giunta stessa possa elaborare criteri diversi e più ampi rispetto a quelli utilizzati dagli Uffici elettorali».

³⁹ Avremo modo di ritornare sul punto *infra*, in sede di conclusioni.

Poiché questo è avvenuto perlopiù in relazione all'esigenza di dare il massimo rilievo alla volontà dell'elettore e conservare la validità del voto, ci sembra quanto mai opportuno richiamare quattro casi, a nostro avviso particolarmente indicativi di questa applicazione del *favor* tale da giungere a giustificare deroghe alla disciplina (di rango legislativo) elettorale, in analogia a quanto avviene, nel diritto del lavoro, attraverso il ricorso al *favor* per il lavoratore, che, come noto, porta ad applicare, tra più fonti di regolazione di un rapporto, quella più tutelante per il lavoratore, anche se ciò comporta la deroga a norme legislative⁴⁰.

(A) La prima vicenda che ci preme richiamare risale alla XII legislatura, quando, di fronte ad alcuni ricorsi, la Giunta per le elezioni della Camera propose l'annullamento di due elezioni, dopo aver compiuto la revisione di tutte le schede, comprese quelle valide, dei collegi interessati, stabilendo come criterio quello di considerare valide anche tutte quelle recanti più segni nel medesimo riquadro⁴¹. L'Assemblea, tuttavia, anziché aderire alla proposta, approvava un ordine del giorno di rinvio alla Giunta con richiesta di un supplemento istruttorio, rilevando, tra l'altro, non solo che i criteri per lo scrutinio delle schede non erano stati predeterminati, ma anche che era stato adottato un criterio che si poneva contro la lettera della legge, giacché l'art. 58 del d.P.R. n. 361 del 1957 prevede che l'elettore voti tracciando *un* segno nel riquadro dedicato alla lista, vietando l'apposizione di segni ulteriori. La Giunta, tuttavia, dopo aver definito criteri sostanzialmente uguali a quelli precedentemente utilizzati⁴², svolgeva una nuova istruttoria, all'esito della quale insisteva per proporre l'annullamento dell'elezione. Tale scelta si reggeva, invero, su una diversa interpretazione della disciplina legislativa, in quanto ad avviso della maggioranza della Giunta, la pluralità di segni a cui essa ricollegava, come conseguenza, la nullità riguardava la sola ipotesi in cui l'elettore avesse contrassegnato più riquadri e non invece quella in cui più segni insistessero nel medesimo rettangolo. Inoltre, a giudizio della Giunta, il principio fondamentale del *favor voti*, da interpretare estensivamente in quanto regola generale a fronte della stretta interpretazione dovuta alle clausole eccezionali di nullità, avrebbe dovuto condurre a valorizzare l'espressione del suffragio anche se manifestatasi in modo non pienamente rituale (e sempre purché il doppio segno non potesse essere interpretato, in casi specifici,

⁴⁰ Valga per tutti il richiamo alla classica opera di A. CESSARI, *Il "favor" verso il prestatore di lavoro subordinato*, Milano, 1966.

⁴¹ Identico orientamento, peraltro, era stato assunto dall'omologo organo del Senato nella seduta del 17 ottobre 1995, senonché esso non si trovò poi in concreto nella circostanza di dovervi dare applicazione.

⁴² In effetti, è ancora oggi discusso se le "ulteriori verifiche" che l'Assemblea può richiedere alla Giunta *ex art. 17/bis* del Regolamento generale della Camera (su cui v. *infra*, nota 44) possano riguardare anche un diverso metodo di accertamento della validità delle schede. Condividiamo, sul punto, le perplessità di G. LASORELLA, *La verifica dei poteri in the making*, cit., p. 134, fondate sul presupposto che ciò contrasterebbe con la prassi della Giunta di definire preventivamente i criteri e farebbe venir meno l'utilità stessa di predeterminare regole certe al fine di prevenire la politicità di valutazioni su aspetti tecnico-giuridici (come evidenziato *supra*, nota 26).

come elemento di riconoscimento)⁴³. La proposta della Giunta veniva però respinta in una seduta in cui il dibattito in Aula si esacerbò al punto tale da indurre il Presidente a sospenderla per tumulti⁴⁴.

Il caso appare particolarmente significativo in quanto, per un verso, rappresenta un ottimo esempio dell'operare del principio del *favor voti*, che ha portato la Giunta a privilegiare, tra due interpretazioni della legge comunque plausibili⁴⁵, quella più favorevole a mantenere ferma la validità del voto, mentre, per altro verso, dimostra però come l'effettiva efficacia del principio, per quanto concerne le elezioni politiche, si scontri con l'annoso problema della politicità delle scelte operate dall'organo che ha "giurisdizione" esclusiva sul contenzioso elettorale⁴⁶.

Peraltro, a questo proposito, è significativo rilevare come la questione ebbe un ulteriore seguito allorché, in vista delle elezioni del 21 aprile 1996, il Governo adottò un decreto-legge di modifica della disciplina elettorale (il d. l. n. 121 del 1996), mai convertito ma i cui effetti furono fatti salvi con la legge n. 368 del 1996. Attraverso questo provvedimento, venne ribadita la regola affermata dall'Assemblea, modificando l'art. 58 del d.P.R. n. 361 del 1957 con l'introduzione della specifica della necessaria unicità del segno al fine della valida espressione del suffragio, tanto che nella successiva legislatura la Giunta per le elezioni del Senato recepì espressamente la nuova regola, motivando il *revirement* proprio in relazione alla modifica legislativa *medio tempore* intervenuta⁴⁷. Sennonché, cambiata la maggioranza, nella XIV legislatura, in entrambi i rami del Parlamento si ritornò, con un orientamento poi consolidatosi, sia pure con formulazioni più o meno articolate del relativo criterio, alla scelta di considerare valide le schede che

⁴³ La discussione svoltasi in Giunta può leggersi nel resoconto del 16 maggio 1995, anche se i criteri furono poi predeterminati in camera di consiglio. La relazione svolta in Aula il 4 ottobre 1995 dà comunque ulteriore contezza degli orientamenti assunti nel senso indicato nel testo.

⁴⁴ La seduta dell'Assemblea cui si fa riferimento nel testo è quella del 4 ottobre 1995. Per un'ampia ricostruzione della vicenda, v. G. LASORELLA, *La verifica dei poteri alla prova del nuovo sistema elettorale: nuove vicende e antiche perplessità*, in *Quad. cost.*, n.2/1996, pp. 281 ss., che ricorda come mai prima di allora si fosse registrata una contrapposizione così accesa in relazione all'attività di verifica dei poteri; nonché E. LEHNER, *La verifica*, cit., pp. 425 ss., la quale sottolinea come la (prima, invero) proposta di annullamento della Giunta venne formulata quando i gruppi cui appartenevano i due deputati (On. Vendola e Reale) erano all'opposizione, ma fu votata (e, appunto, respinta) dall'Assemblea allorché erano passati alla maggioranza sostenendo il Governo Dini. L'A. sottolinea peraltro che proprio a seguito di questa vicenda la Camera dei deputati si dotò, nell'ottobre del 1998, di un nuovo Regolamento per la verifica dei poteri (quello tuttora vigente), ed introdusse l'art. 17/*bis* nel Regolamento generale, ove si stabilisce che «qualora una proposta della Giunta delle elezioni in materia di verifica dei poteri discenda esclusivamente dal risultato di accertamenti numerici, l'Assemblea non procede a votazioni e la proposta s'intende approvata, salvo che, prima della conclusione della discussione, venti deputati chiedano, con ordine del giorno motivato, che la Giunta proceda a ulteriori verifiche». Analogamente, G. TARLI BARBIERI, *L'evoluzione della disciplina elettorale e il suo impatto sul controllo parlamentare dei risultati*, in V. LIPPOLIS – G. PICCIRILLI – C. TUCCIARELLI (a cura di), *Evoluzioni*, cit., p. 48.

⁴⁵ Analogamente G. LASORELLA, *La verifica dei poteri alla prova del nuovo sistema elettorale*, cit., p. 286, il quale ricorda come anche le circolari del Ministero dell'Interno precedenti la consultazione avessero privilegiato, nel richiamare l'attenzione dei Presidenti degli uffici di sezione, talora aspetti formali, talaltra il principio del *favor*.

⁴⁶ Il tema sarà ripreso *infra*, par. 6.2.

⁴⁷ Si veda quanto stabilito nella seduta del 15 aprile 1997. La Camera dei deputati, invece, a quanto consta, non ebbe occasione di risolvere analoga questione né ancora (come visto *supra*, nota 25) aveva iniziato a predeterminare criteri di valutazione in via generale.

contengano un segno sul simbolo e sul nome di un candidato, ovvero su più candidati od ancora sul contrassegno e un altro segno entro il riquadro⁴⁸, riespandendo in tal modo la portata del principio del *favor voti* di cui ci andiamo occupando. Ciò che ha trovato infine corrispondenza nell'attuale formulazione della disposizione, conseguente alla modifica attuata con legge n. 52 del 2015, mediante la quale è stato eliminato il riferimento alla unicità del segno.

(B) Un secondo caso che merita di essere ricordato – e che presenta qualche analogia con quello testé riferito – concerne la validità delle schede in cui il segno tracciato dall'elettore fuoriesca dal riquadro assegnato alla lista (od al candidato prescelto) ed intersechi in parte anche altri rettangoli. Ora, nonostante il tenore letterale del già citato art. 58, nella sua formulazione originaria, parlasse di un segno apposto *nel* rettangolo contenente il contrassegno della lista, l'interpretazione delle Giunte si è da tempo espressa nel senso di affermare che, ove sia chiara ed univoca la volontà dell'elettore, eventuali sconfinamenti nei riquadri contigui non possano portare alla nullità della scheda⁴⁹, facendo così prevalere la validità del suffragio, quand'anche espresso in modo non del tutto preciso.

Sul finire della XIV legislatura, peraltro, anche su questo punto relativo all'interpretazione della validità del voto intervenne il Governo, che, con il d. l. n. 75 del 2006, poi convertito nella legge n. 121 del 2006, modificò nuovamente l'art. 58 del d.P.R. n. 361 del 1957, il quale pertanto, nella formulazione tuttora vigente, prevede che il segno sia tracciato *sul* rettangolo. In questo caso, pertanto, si può osservare come l'orientamento assunto in sede di verifica in applicazione del *favor voti* abbia portato ad una modifica della legislazione in modo da renderla più adeguata e allineata rispetto a tale principio. È inoltre interessante rilevare che nelle legislature successive il decreto-legge in questione è stato esplicitamente richiamato, in sede di definizione dei criteri alla Camera, quale ulteriore avallo dell'orientamento assunto nella direzione favorevole alla validità delle schede votate in siffatto modo⁵⁰.

(C) La terza, più recente, ipotesi in cui si è assistito ad una deroga (temporanea, come si vedrà) alle previsioni legali nell'ambito della determinazione dei criteri per sindacare la validità delle schede si è verificata nel corso della XVIII legislatura, con riferimento al caso in cui l'elettore avesse contrassegnato più simboli di liste concorrenti per il collegio plurinomiale, ma tutte collegate allo stesso candidato nel

⁴⁸ Cfr., nella XIV legislatura, la seduta della Giunta della Camera del 2 agosto 2001. Su questa riemersione della questione cfr. E. LEHNER, *La verifica*, cit., pp. 430 ss.; e A. MENCARELLI, *La verifica*, cit., p. 175.

⁴⁹ Se alla Camera il criterio è enunciato dalla seduta del 2 agosto 2001 (XIV legislatura), al Senato si legge fin da quella del 17 ottobre 1995 (XII legislatura).

⁵⁰ Si vedano le sedute della Giunta per le elezioni della Camera del 6 luglio 2006 (in cui venne rigettata la proposta di considerare validi anche i segni apposti tra un contrassegno e l'altro, per la impossibilità di desumerne la reale volontà dell'elettore), del 22 luglio 2008 e del 27 giugno 2013, nelle quali l'orientamento è assunto anche alla luce della disposizione orizzontale dei (molti) contrassegni, di talché ne risultava ancor più probabile l'involontario sconfinamento da parte dell'elettore.

collegio uninominale. A giudizio di diversi componenti delle Giunte per le elezioni, infatti, in questa ipotesi la volontà dell'elettore, pur non comprensibile per la parte proporzionale, verrebbe tuttavia a manifestarsi in modo chiaro ed univoco in relazione al collegio uninominale, di modo che proprio il criterio del *favor voti* imporrebbe di salvaguardare la validità in generale della scheda, introducendone una nullità solo parziale⁵¹. La quale, tuttavia, non solo non è prevista dalla legge, ma è anche esplicitamente esclusa dalle Istruzioni ministeriali cui l'atto parlamentare dichiara espressamente di ispirarsi.

Ora, è curioso rilevare che, essendo ormai – e per la prima volta – il sistema elettorale per i due rami del Parlamento sostanzialmente uguale, del problema si dibatteva in entrambe le Camere, giungendo però a soluzioni diverse. Infatti, se alla Camera una proposta del genere veniva rigettata senza particolare dibattito⁵², al Senato invece veniva assunto un orientamento decisamente più favorevole a valorizzare la volontà dell'elettore, che si concludeva con la fissazione di un nuovo criterio, in forza del quale può essere stabilita «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»⁵³. Con la possibilità, pertanto, che, se dalla valutazione complessiva della scheda la volontà dell'elettore in relazione al collegio uninominale non dia adito a dubbi e in particolare non vi siano elementi che inducono a ritenere che si possa essere in presenza di un segno di riconoscimento, la nullità colpisca la sola espressione di voto sulla parte proporzionale, la quale in tal modo *vitiatur sed non vitiat*.

Sennonché, poco tempo dopo la definizione dei criteri, in relazione all'attività di revisione sollecitata da un ricorso, la Giunta stessa ritornava sui propri passi, ad esplicita richiesta del Presidente di un Gruppo che lamentava l'ingiustificata e pertanto illegittima differenza di trattamento di fattispecie identiche derivante dalla assoluta casualità della rivalutazione in termini positivi (di soltanto alcune) delle schede dichiarate nulle in sede di scrutinio per i motivi testé citati⁵⁴. Cosicché, dopo un ampio dibattito sulla necessità di un più stretto rigore nell'applicazione della legge, la Giunta ridefiniva i criteri, eliminando la novità introdotta e confermando perciò quelli proposti originariamente dall'ufficio di Presidenza e sostanzialmente identici a quelli adottati fin dalla XV legislatura. Il che ci sembra emblematico di come sia inevitabile che le scelte delle Giunte siano orientate dai risultati cui porterebbero, giacché «la verifica

⁵¹ In tal senso erano già state avanzate proposte in dottrina: cfr., volendo, S. SCAGLIARINI – L. TRUCCO, *La nuova legge elettorale alla prova dei fatti*, in *Rass. parlam.*, n.2/2018, p. 295.

⁵² Anche se, nella seduta del 1° agosto 2019, la Giunta esprimeva un orientamento favorevole ad avviare approfondimenti volti a formulare proposte di modifica, sul piano tecnico, della legge elettorale, con riferimento a questo ed al tema controverso di cui si dirà nel punto seguente, anche alla luce della frequenza con cui tali problematiche sono emerse in sede di revisione.

⁵³ Il dibattito può leggersi nel resoconto della seduta del 25 settembre 2018. Si osservi che la formulazione del testo in termini di eventualità è il risultato di una mediazione tra proposte sistematicamente favorevoli alla validità delle schede ed altre più timorose di dare così il via libera a prassi che avrebbero potuto legittimare la riconoscibilità del suffragio.

⁵⁴ Al riguardo assumono rilievo le sedute del 18 ottobre e 20 novembre 2018.

dei poteri si colloca necessariamente a valle rispetto all'applicazione da parte degli uffici elettorali e ineluttabilmente si deve confrontare con le scelte già effettuate e gli esiti di tale applicazione, per poi considerare le ulteriori conseguenze che si darebbero qualora le Camere disattendessero le opzioni già esercitate nel corso del procedimento elettorale»⁵⁵. Insomma, la predeterminazione dei criteri è certamente (ed opportunamente) tale rispetto alla decisione dei singoli ricorsi, ma non lo è rispetto allo svolgimento dell'attività di scrutinio già operata nei seggi, dalla quale non può in qualche modo prescindere: il che dovrebbe far riflettere sulla opportunità che le Istruzioni ministeriali prestino attenzione ai criteri definiti dalle Giunte e non solo alla giurisprudenza amministrativa⁵⁶.

(D) L'ultima fattispecie che vale la pena richiamare concerne nuovamente la XVIII legislatura e riguarda segnatamente la valutazione delle schede trovate ancora provviste del tagliando antifrode. Sul punto legge e Istruzioni ministeriali non lasciano adito a dubbi: la scheda deve essere dichiarata nulla, a causa della possibilità di ricondurre l'espressione del voto al singolo elettore, dato che del numero progressivo recato dal tagliando viene preso nota accanto alle generalità dello stesso.

In realtà, presso la Giunta della Camera si è svolto sul punto un ampio dibattito⁵⁷, che ha portato a deliberare nel senso della validità delle schede sottoposte a revisione e trovate ancora in possesso del tagliando, sul presupposto che, non essendo più possibile, in quella sede, l'identificabilità dell'elettore, non vi sarebbero (più) state ragioni per dichiarare la nullità di un suffragio espresso in modo chiaro ed univoco, tra l'altro per una irregolarità (il mancato distacco del tagliando) imputabile non tanto all'elettore quanto piuttosto al Presidente di seggio, su cui grava l'obbligo di procedere a questa operazione. Insomma, per favorire la validità del voto in applicazione del principio di cui si discute⁵⁸, la Camera ha introdotto una sorta di validità sopravvenuta delle schede, la cui revisione (ancora una volta fortuita, però, il che rende piuttosto criticabile la scelta adottata, per le stesse ragioni che hanno sostenuto la scelta delle Giunte di cui al punto precedente) ne permette il recupero di validità. I criteri per la revisione sono stati perciò integrati con l'aggiunta di una nuova ed ulteriore ipotesi di validità della scheda, dando vita ad un precedente cui sarà interessante valutare se le future Giunte daranno continuità, nella quasi certa assenza di una modifica delle Istruzioni ministeriali, le quali non solo non possono evidentemente che attenersi

⁵⁵ Testualmente, C. TUCCIARELLI, *Introduzione*, cit., p. 8.

⁵⁶ *Infra* nel testo, nel paragrafo 6.1, si avrà modo di ritornare sul punto.

⁵⁷ Si veda la seduta della Giunta per le elezioni della Camera del 26 giugno 2019. Non ci consta, invece, analogo dibattito presso il Senato, tanto più che, anche nell'istruttoria relativa alla elezione contestata del sen. Patriarca (su cui si veda la relazione della Giunta comunicata alla Presidenza il 24 luglio 2019, in *A. S.*, XVIII legislatura, Documento III, n. 2) le schede bianche e nulle rinvenute ancora provviste di tagliando semplicemente non sono state prese in considerazione.

⁵⁸ Il nesso tra principio del *favor voti* e validità della scheda ancora provvista del tagliando antifrode si evince con chiarezza da diversi interventi svolti nella seduta citata, peraltro da parte di deputati appartenenti a schieramenti opposti, i quali si dichiarano favorevoli alla validità proprio in ossequio ad un principio fondamentale come quello del *favor*.

rigorosamente alla legge, ma, oltre tutto, sono rivolte agli uffici di sezione, in cui il pericolo per la compromissione della segretezza del voto rimane concreto.

5. Il contributo della giurisprudenza amministrativa

Spostando ora l'attenzione dal contenzioso elettorale politico a quello europeo, regionale e locale, vale la pena analizzare l'applicazione che del principio di cui ci stiamo occupando ha fatto il giudice amministrativo.

Anzitutto, un dato numerico. In materia di *favor voti*, si rinvengono, solo negli ultimi venticinque anni, più di 200 sentenze della giurisprudenza amministrativa, di cui circa 80 del Consiglio di Stato, talune delle quali, muovendo dalle norme che abbiamo enucleato, in ottica più generale, delineano i tratti del quadro teorico di riferimento. In particolare, la giurisprudenza ha fatto costante applicazione del principio *de quo* sottolineando come esso «all'evidente scopo di assicurare l'effettiva volontà del corpo elettorale e di garantire l'espressione di voto anche a quegli elettori che non sono in grado di apprendere o di rispettare in modo rigoroso le istruzioni per la votazione [...] stabilisce che la validità del voto va sempre affermata ove sia possibile desumere la volontà dell'elettore», sicché «nel dubbio, l'espressione di voto dev'essere intesa in modo che possa produrre un effetto, piuttosto che in quello per cui non abbia alcun significato»⁵⁹.

In altri termini, in materia elettorale, in assenza di una comminatoria espressa di nullità, soltanto le irregolarità sostanziali, tali da impedire il raggiungimento dello scopo al quale l'atto è prefigurato, assumono rilevanza ai fini della dichiarazione di inefficacia del voto⁶⁰, laddove all'opposto irregolarità e omissioni formali non inficiano il suffragio, poiché «rispetto a tali inesattezze prevale l'esigenza di preservare la volontà espressa dal corpo elettorale e con essa il risultato al quale essa tende»⁶¹. Ora, muovendo da tali linee – che rappresentano, peraltro, la mera applicazione di quanto sancito dalle norme summenzionate – la giurisprudenza amministrativa ha più volte fatto ricorso al principio del *favor voti*, confermando l'importanza che esso assume in materia elettorale, finendo tuttavia per attribuire alla validità o invalidità della scheda votata confini sempre più incerti, specie per la stratificazione di decisioni che, a fronte di una medesima difformità dalla norma, sono pervenute a conclusioni discordanti.

⁵⁹ In tal senso, *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. V, 2 maggio 2002, n. 2333.

⁶⁰ Le ipotesi di nullità del voto si configurano, pertanto, come eccezioni al principio della sua salvaguardia e, in quanto tali, sono di stretta interpretazione. In tal senso, v., *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. V, 22 febbraio 2001, n. 1020 e 28 settembre 2005, n. 5187.

⁶¹ Testualmente, Consiglio di Stato, sez. V, 27 giugno 2011, n. 3829. Cfr., almeno, per limitarci alle decisioni più recenti, Consiglio di Stato, sez. V, 18 novembre 2011, n. 6070; e Consiglio di Stato, sez. III, 19 dicembre 2017, n. 5959.

Nei prossimi paragrafi, pertanto, analizzeremo i principali orientamenti assunti in materia dal giudice amministrativo a seconda che riguardino la riconoscibilità o l'univocità del voto, per poi segnalare alcune episodiche applicazioni del *favor* anche ad altre forme di irregolarità.

5.1. L'indagine sui segni di riconoscimento

La scheda elettorale, secondo quanto stabilito dalle norme vigenti più volte richiamate, può ritenersi validamente votata solo se il suffragio – pur non correttamente espresso, ma comunque ricostruibile – risulti ancora segreto. In tal senso, 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 limite⁶². Ragion per cui, assume fondamentale importanza la definizione delle figure sintomatiche della riconoscibilità del voto, per la quale, come già sottolineato, la prassi delle Giunte parlamentari non offre indicazioni di sorta.

In tema, per quanto concerne la giurisprudenza amministrativa, si può anzitutto rilevare un orientamento concorde nel qualificare come segni di riconoscimento tutte quelle espressioni grafiche estranee all'esigenza di manifestazione del voto, ossia che non possano essere ragionevolmente intese quali modalità con cui l'elettore abbia espresso il suo suffragio⁶³. Viceversa, i precedenti giudiziari divergono sul tipo di giudizio – oggettivo-fattuale, o anche soggettivo-psicologico – da effettuarsi in relazione alla (in)validità della scheda da essi colpita.

La diversa interpretazione ruota intorno alla formulazione «scritture o segni tali da far ritenere, *in modo inoppugnabile*, che l'elettore *abbia voluto* far riconoscere il proprio voto»⁶⁴.

Secondo una prima tesi, la scheda sarebbe affetta da nullità solo ove contenesse «segni grafici tali che per la loro evidente mancanza di causalità o per la loro evidente estraneità all'espressione del voto facciano concludere in modo incontrovertibile non solo nel senso della loro *obiettiva riconoscibilità*, ma anche [...] della loro *soggettiva preordinazione* al riconoscimento»⁶⁵. Sulla base di una diversa ricostruzione, invece, la disposizione andrebbe intesa come atta ad indicare che la riconoscibilità del voto vada indagata «*in senso oggettivo*, ossia considerando nulle quelle schede che rechino scritte o segni estranei alle esigenze di

⁶² Evidenzia come la regola della nullità del voto inficiato da segno di riconoscimento integri un limite legale al *favor voti*, Consiglio di Stato, sez. V, 18 gennaio 2016, n. 142.

⁶³ *Ex plurimis*, Consiglio di Stato, sez. V, 18 novembre 2011, n. 6070.

⁶⁴ Cfr. i già richiamati artt. 64 e 69, d. P. R. 16 maggio 1960, n. 570 e gli artt. 69 e 70 del d. P. R. 30 marzo 1957, n. 361 (corsivi nostri).

⁶⁵ V. Consiglio Giustizia amministrativa regione siciliana, 27 febbraio 1986, n. 21; in senso conforme, Consiglio di Stato, sez. V, 21 maggio 2010, n. 3210 (corsivo non testuale).

espressione del voto e che non trovino ragionevoli spiegazioni nelle modalità con cui l'elettore ha inteso esprimere il voto stesso»⁶⁶.

Ora, a nostro avviso, proprio l'interpretazione da ultimo esposta appare quella di gran lunga più condivisibile.

In questa direzione, anzitutto, conduce la considerazione che la formulazione non può «essere intesa in senso letterale, come se fosse volta ad esigere un'effettiva certezza della volontà dell'elettore di far riconoscere il proprio voto, poiché una simile inoppugnabilità si avrebbe solo nel caso, invero, di interesse meramente scolastico, che l'elettore sottoscriva il voto dato, con il proprio nome e cognome»⁶⁷.

Inoltre, nonostante l'espresso richiamo alla “volontà” dell'elettore, la prova della riconoscibilità del voto non pare possa incentrarsi sulla (improbabile) dimostrazione della preordinazione, quale atteggiamento soggettivo di volersi attribuire la paternità del suffragio; essa semmai potrà riscontrarsi in presenza di un nesso oggettivo dal quale possa addursi la regolarità causale di un dato comportamento a violare la segretezza del voto. Ciò, *a fortiori*, alla luce dei caratteri del procedimento elettorale, che, «improntato all'esigenza di autenticità e celerità, necessita di meccanismi e presunzioni che ne agevolino lo svolgimento», sicché deve certamente escludersi «in ragione della complessità e capillarità del procedimento un'indagine sui profili soggettivi dell'elettore che vada al di là di un esame oggettivo delle modalità di espressione del voto»⁶⁸.

⁶⁶ Letteralmente, Consiglio di Stato, sez. V, 3 dicembre 2001, n. 6052 (corsivo non testuale). Tra i pronunciamenti più recenti in questa direzione, si veda anche Consiglio di Stato, sez. III, 29 agosto 2018, n. 5083 secondo cui «la nullità per i voti che presentano scritte o segni tali da far ritenere in modo inoppugnabile che l'elettore abbia voluto far riconoscere il proprio voto, è subordinata alla sussistenza di segni oggettivamente ed ontologicamente estranei al contenuto della scheda ed alla manifestazione di volontà dell'elettore»; nonché Consiglio di Stato, sez. V, 7 gennaio 2013, n. 12 che *in parte qua* precisa che «l'accertamento della idoneità di segni, scritte o errori sulla scheda a costituire elementi di riconoscimento dell'elettore deve essere inteso in senso oggettivo e non soggettivo, stante l'evidente impossibilità di approfondire lo stato soggettivo o l'elemento psicologico dell'elettore, in ragione della segretezza del voto».

⁶⁷ Così, Consiglio di Stato, sez. V, 18 gennaio 2016, n. 142; semmai – specifica il Collegio – l'elemento della riconoscibilità «deve essere valutato caso per caso, al fine di stabilire se l'anomalia del voto possa giustificarsi ragionevolmente con cause diverse da quella della volontà di far identificare il consenso attribuito alla lista o al candidato». Per un caso di scheda recante una sigla, ancorché inidonea a rendere conoscibile il nome della persona che l'ha tracciata, v. però Consiglio di Stato, sez. V, 28 gennaio 1992, n. 84.

⁶⁸ Testualmente, Consiglio di Stato, sez. III, 20 luglio 2017, n. 3579, in un caso in cui su una scheda erano state apposte tre croci in luogo di una. Il Collegio non solo ha qualificato l'espressione di voto, sulla base dell'*id quod plerumque accidit*, come un segno di riconoscimento, ma ha anche precisato che «sarebbe indebita, oltre che ultronea, ogni indagine ulteriore tesa a verificare le peculiari caratteristiche grafiche dei tre segni al fine di ricostruire i profili soggettivi dell'elettore che li ha apposti, in modo da ricavare indizi circa la sua effettiva consapevolezza» (spec. punto 9.3 della parte in diritto). Tuttavia, non mancano – seppur rari e discutibili – pronunciamenti nei quali, a fronte di medesime (o analoghe) fattispecie, si è concluso per l'operatività del *favor voti* e, per conseguenza, per la validità del suffragio. V., ad esempio, la singolare sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 4 febbraio 2004, n. 374 secondo cui non determinano la nullità della scheda tre segni di “ics” apposte sul nome prestampato del candidato a Sindaco.

Ciò precisato in via generale, è possibile indagare le fattispecie più frequenti in cui si è imbattuta la giurisprudenza amministrativa.

(A) In primo luogo, è opportuno soffermarsi sulle espressioni di voto che si limitano a *strabordare dagli spazi*, tema su cui, come si è visto, anche in sede parlamentare c'è stato un certo travaglio, che ha poi condotto ad intervenire sul testo della legge elettorale.

In linea generale, dalle pronunce che hanno affrontato la questione si ricava che non determina la nullità del suffragio il crocesegno che debordi leggermente dallo spazio assegnato per esprimere il voto⁶⁹; laddove, invece, l'«eccedenza quantitativa e/o qualitativa» di esso «dalla finalità di scelta del contrassegno [...] costituisce inequivocabile sintomo di una volontà diversa da quella dell'espressione del voto che, pertanto, è inficiato da nullità»⁷⁰. Tali logiche – e apparentemente chiare – coordinate, si infrangono nella loro intellegibilità nei singoli casi concreti, poiché non sempre l'espressione grafica del voto rende *palesamente* nullo o valido il suffragio espresso, tanto che l'esito dello scrutinio finisce per essere fortemente determinato dalla valutazione discrezionale del giudice.

I riflessi di tale incertezza si colgono in diverse pronunce: a fronte della nullità di una scheda ove l'espressione di voto «per circa 13 cm (aveva) contrassegna(to) trasversalmente l'intero riquadro»⁷¹ in un altro caso il segno con cui l'elettore aveva «espresso il voto oltrepassando il rettangolo fino al limite della scheda» è stato «addebitato a distrazione o [...] a particolare forza casualmente impressa alla matita», sull'assunto che «la lunghezza del tratto non dimostr(a) in maniera inoppugnabile [...] la volontà dell'elettore di rendere riconoscibile il proprio voto»⁷².

Ed ancora, in un pronunciamento è stata confermata la nullità di una scheda nella quale la croce era stata apposta in uno spazio privo di riferimenti a simboli di lista, ma accanto ad una espressione di voto regolare, poiché tale da potere far riconoscere la paternità del suffragio, in violazione del principio di segretezza del voto⁷³; in altra statuizione, invece, in ossequio al principio del *favor voti* è stata considerata

⁶⁹ In tal senso, *ex plurimis*, Consiglio di Stato, sez. V, 21 giugno 2005, n. 3280.

⁷⁰ Così, Consiglio di Stato, sez. V, 6 giugno 1990, n. 506, secondo cui può ritenersi nulla una scheda in cui l'espressione di voto consiste in una linea orizzontale tale da occupare l'intero rettangolo riservato al suffragio, tracciata due volte in andata e due volte in ritorno con andamento tendenzialmente rettilineo e degradante e, in basso frastagliata.

⁷¹ Nel caso di specie l'elettore aveva contrassegnato l'intero riquadro della coalizione n. 3, intersecando marginalmente il simbolo di una lista. Il Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 3280 del 21 giugno 2005 ha ritenuto il suffragio così espresso inidoneo a rendere individuabile con certezza la volontà dell'elettore di attribuire il voto ad alcuna lista.

⁷² Espressamente, Consiglio di Stato, sez. V, 15 settembre 2010, n. 6788.

⁷³ Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 27 marzo 1981, n. 98. Diversa è invece l'ipotesi in cui l'elettore a fianco del contrassegno abbia riportato il nome e cognome del candidato Sindaco della lista votata, anziché quella del consigliere preferito poiché, come rilevato da una parte della giurisprudenza, «più che un rafforzamento della volontà, la indicazione del cognome del candidato Sindaco, anziché quello del consigliere candidato, appare un chiaro segno di riconoscimento alla luce della inutilità della ripetizione» (così ad esempio T.A.R. Calabria – Catanzaro, sez. II, 1° luglio 2010, n. 1412). In senso contrario, si vedano però diverse sentenze del Consiglio di Stato, tra cui, in particolare, sez. V, 9 luglio 2012, n. 3992,

valida una scheda in cui la croce era posta a fianco della lista⁷⁴. Sicché sembrerebbe doversi concludere che se il crocesegno è posto sul simbolo di lista o vicino ad essa, la scheda è valida; ove invece sia collocato in uno spazio al di fuori del simbolo la scheda sarà nulla.

(B) Venendo, poi, alle fattispecie, sottoposte all'analisi della giurisprudenza, aventi ad oggetto *espressioni grafiche diverse o ulteriori rispetto al crocesegno*, è stato anzitutto ritenuto che la scheda può dirsi validamente votata in ipotesi di «incerti ed appena accennati segni, molto probabilmente dovuti a mera casualità o a scarsa dimestichezza dell'elettore con la matita o ad insicuri movimenti della mano dipendenti forse dall'anzianità dell'elettore stesso»⁷⁵.

In generale, inoltre, per giurisprudenza consolidata, l'espressione del voto tramite crocesegno – o comunque manifestata, dovendosi ritenere validamente votata anche la scheda che, in luogo del segno di croce, rechi una “s”, o un segno ovale o ellittico⁷⁶ – determina la nullità del suffragio per la presenza di segni di riconoscimento ogni qualvolta le modalità risultino palesemente eccentriche ed anomale, come avviene nell'ipotesi in cui il segno sia apposto del tutto al di fuori dello spazio corretto e sia presente, ad esempio, sulla facciata esterna (ossia sul retro) della scheda⁷⁷.

In siffatte ipotesi, la qualificazione in termini di segno di riconoscimento risulta prevalente, ma non mancano ricostruzioni che rilevano invece il diverso vizio (comunque sanzionato con la nullità) della contraddittorietà o equivocità del suffragio, quando l'espressione grafica del voto: a) copra più contrassegni in competizione e ciò *a fortiori* se in presenza di due soli schieramenti, l'elettore abbia votato

ove si legge che «la trascrizione del candidato sindaco nello spazio destinato all'indicazione della preferenza può e deve essere interpretata come conferma, benché superflua, del voto espresso per l'elezione del sindaco».

⁷⁴ T.A.R. Liguria, sez. II, 10 dicembre 2013, n. 1481.

⁷⁵ Testualmente, Consiglio Giustizia amministrativa Regione siciliana, 27 febbraio 1986, n. 21. Nel caso di specie, i Giudici hanno qualificato come valida una scheda, annullata dalla Sezione elettorale, recante l'espressione di voto in favore della lista e contenente le relative preferenze negli appositi spazi riservati alla lista stessa, «ma segnata, nella quasi totalità della superficie riservata alla lista n. 1... e alla lista n. 2..., da una leggera traccia a matita avente una forma indefinibile, ma approssimativamente assimilabile [...] ad una sorta di lettera L o I, o ad un numero quale il 21»; un simile segno invero – in tesi – non avrebbe «caratteristiche così inequivocabili da dare l'assoluta e inoppugnabile certezza che effettivamente l'elettore abbia voluto infrangere la segretezza del voto». Si veda invece T.A.R. Toscana, sez. II, 24 gennaio 2018, n. 109 laddove a fronte della ricostruzione del ricorrente del segno come «leggerissimo frego (a tratti quasi invisibile)» esso è stato qualificato come segno di riconoscimento poiché «da verificaione disposta dalla Sezione ha permesso di accertare (al di là delle contestazioni incrociate delle parti) come si tratti di segno grafico che, oltre a non interessare neanche il simbolo di lista, invada, senza alcuna necessità, anche la parte blu della scheda».

⁷⁶ Sul punto, si veda Consiglio di Stato, sez. V, 22 aprile 1992, n. 355 nella parte in cui afferma che, «non essendovi sulla scheda alcun altro segno, [...] si debba intendere quel segno ovale come modo di esprimere il voto e non come mezzo per farsi riconoscere». In un altro caso (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 16 settembre 2011, n. 5169), la giurisprudenza ha poi ritenuto legittimo il voto espresso senza barrare il contrassegno di lista, bensì solo segnando alcuni puntini tutt'intorno ad esso, ravvisando in questi ultimi, appunto, la presuntiva funzione di esprimere l'intenzione di voto dell'elettore a favore dello stesso contrassegno. Parimenti, infine, richiamando taluni pronunciamenti meno recenti, non è stato ritenuto un segno di riconoscimento, tale da invalidare la scheda, il segno di voto sul contrassegno di lista costituito da un semplice tratto di matita anziché da una croce (v. Consiglio di Stato, sez. V, 27 dicembre 1988, n. 862).

⁷⁷ Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 9 settembre 1947, n. 400, riportata da ultimo ancora in MINISTERO DELL'INTERNO, *Istruzioni per le operazioni degli uffici elettorali di sezione*, Roma, 2020, p. 100.

entrambi i contrassegni di lista⁷⁸; b) abbracci tutte le caselle delle liste⁷⁹; c) sia collocata in una posizione di equidistanza rispetto a due o più contrassegni.

Discutibilmente, poi, in alcune pronunce è stata considerata valida una scheda recante dei puntini, ritenendo che il «ticchettio della matita sul foglio bianco» è «tipica espressione di incertezza su quanto si intenda scrivere»⁸⁰.

Inoltre, mentre in alcuni casi la presenza di un cuore disegnato ha portato alla qualificazione in termini di nullità della scheda votata⁸¹, in altri casi, invece, quel medesimo segno, non è stato considerato tale da rendere riconoscibile il voto espresso dall'elettore, poiché – con argomentazione a dir poco eccentrica – «spesso adottato come vezzo calligrafico»⁸².

Lo stesso è a dirsi per la sottolineatura del cognome del candidato, che, se talvolta è stata considerata dalla giurisprudenza – analogamente a quanto avviene in sede parlamentare – come una forma di rafforzamento dell'espressione del voto in favore del candidato indicato⁸³, per lo più viene qualificata come idoneo segno di riconoscimento⁸⁴.

(C) Un'ulteriore ipotesi ricorrente in giurisprudenza riguarda, invece, il caso della *molteplicità di segni* sulla scheda, imputabili alla circostanza che l'elettore si sia avveduto di aver sbagliato ad esprimere il proprio suffragio ed abbia perciò deciso di riformularlo. La (in)validità del suffragio espresso in sostituzione di

⁷⁸ Fattispecie oggetto di scrutinio nella sentenza del Consiglio di Stato, sez. III, 5 aprile 2019, n. 2255.

⁷⁹ A mero titolo esemplificativo si veda T.A.R. Marche, sez. I, 20 febbraio 2015, n. 121 che ha confermato la nullità – tra le altre – di cinque schede nelle quali erano state barrate tutte e tre le caselle delle liste concorrenti.

⁸⁰ Testualmente, Consiglio di Stato, sez. V, 18 novembre 2011, n. 6070 (specificamente punto 5 della parte in diritto). Si veda, in analogia direzione, Consiglio di Stato, sez. III, 5 marzo 2018, n. 1327, benché non manchino statuizioni in cui – in maniera più avveduta – esso è pervenuto alla conclusione opposta, ossia della nullità della scheda «sulla quale l'elettore, dopo avere marcato nella forma consueta il contrassegno prescelto ed aver regolarmente espresso una preferenza, per imperscrutabili ragioni ha ritenuto di aggiungere sulla scheda anche una serie di puntini, presenza del tutto anomala e priva di qualsivoglia giustificazione» (testualmente, Consiglio di Stato, sez. V, 21 dicembre 2012, n. 6608).

⁸¹ T.A.R. Sardegna, sez. II, 24 aprile 2014, n. 294, che, sul punto, conferma la nullità di una scheda che recava, oltre al crocesegno in favore della lista, anche un cuore sopra l'indicazione della preferenza, ritenendo tale segno «un elemento di oggettiva e consistente anomalia nella compilazione della scheda elettorale, del tutto estraneo rispetto all'espressione del voto di preferenza, in nessun modo giustificabile con la volontà di meglio precisare l'identità del candidato cui indirizzare il proprio voto e oggettivamente idoneo a rendere agevolmente riconoscibile la scheda». Assimilabile a tale ipotesi è quella in cui la scheda sia stata vergata con un asterisco, o altro segno grafico simile ad un asterisco, portata all'attenzione del Consiglio di Stato, sez. V, 21 dicembre 2012, n. 6608.

⁸² In tal senso, Consiglio di Stato, sez. V, 17 marzo 2015, n. 1376, che, peraltro, oltre a considerare valida la scheda nella quale sia stato apposto un «cuoricino» convalida anche «il voto espresso con segni grafici consistenti in grossi tondini in corrispondenza delle “i” del nominativo trascritto, in quanto inidonei a far emergere l'inoppugnabile volontà dell'elettore di farsi riconoscere».

⁸³ T.A.R. Sicilia – Catania, sez. IV, 19 luglio 2019, n. 1834. Assimilabile a questo caso è poi quello in cui la sottolineatura venga apposta sopra la dicitura «candidato alla carica di sindaco» che, al lume dell'interpretazione giurisprudenziale, non configura un segno di riconoscimento (Consiglio di Stato, sez. V, 27 novembre 2015, n. 5379, spec. punto 5 della parte in diritto).

⁸⁴ In argomento, si veda Consiglio di Stato, sez. V, 21 dicembre 2012, n. 6608, «correttamente [...] la scheda sulla quale risulta barrato il simbolo della lista n. 1 e scritto il nome e cognome S.R., con al di sotto un segno grafico è stata annullata, atteso che la sottolineatura della preferenza integra un chiaro segno di riconoscimento del voto».

uno precedente segnato e cancellato dall'elettore sulla medesima scheda – per errore o per resipiscenza – è oggetto di contrasto in giurisprudenza.

Secondo una prima tesi, la cancellatura apposta sulla scheda sarebbe un segno di riconoscimento, con conseguente nullità della stessa⁸⁵, così come, analogamente, non mancano – ancor più condivisibili – statuizioni nelle quali si evidenzia come la cancellazione o la alterazione del voto già espresso renda la condotta dell'elettore lesiva del dovere comportamentale consistente nell'obbligo di rivolgersi all'ufficio elettorale per la sostituzione della scheda⁸⁶.

Altra parte della giurisprudenza, tuttavia, propende per la validità del voto cancellato e riformulato, poiché di per sé non idonea e univoca manifestazione di riconoscimento⁸⁷ e comunque pur sempre tale da rendere manifesta e chiara la volontà dell'elettore⁸⁸.

(D) In molte occasioni, poi, il giudizio sui segni di riconoscimento ha avuto ad oggetto le *modalità di indicazione del candidato preferito*.

Al riguardo, è appena il caso di ricordare che il voto di preferenza si esprime, di regola, scrivendo, nelle apposite righe stampate sotto il contrassegno di lista votata, il cognome dei candidati preferiti, compresi nella lista. Ebbene, sul punto la giurisprudenza ha anzitutto affermato che è da considerarsi nullo il voto indicante un cognome inesistente, poiché indirizzato ad una persona non partecipante alla competizione elettorale⁸⁹ o di fantasia⁹⁰.

Viceversa, in caso di mera deformazione del cognome, il giudizio si è incentrato sulle singole circostanze concrete, di talché la preferenza espressa è stata attribuita «per assonanza della forma dialettale», oppure poiché spiegabile con caratteristiche quali le «difficoltà di scrittura, possibili in soggetti dotati di poca confidenza con essa» o sulla base della non inusualità dell'«inesatta memoria del nome»⁹¹. In altri casi,

⁸⁵ In tal senso, tra le tante, la recente pronuncia del Consiglio di Stato, sez. V, 3 gennaio 2020, n. 3.

⁸⁶ Cfr., Consiglio di Stato, sez. V, 19 agosto 2015, n. 3949 e 11 dicembre 2015, n. 5654.

⁸⁷ In particolare, «il voto espresso da un elettore in sostituzione di una preferenza cancellata non costituisce, di per sé, manifestazione di un segno di riconoscimento» e – per conseguenza – il suffragio deve considerarsi valido, sempre che la volontà risulti univocamente espressa. Così, *ex plurimis*, Consiglio di Stato, sez. V, 22 giugno 1996, n. 790 e 18 gennaio 2006, n. 109.

⁸⁸ V., Consiglio di Stato, sez. V, 6 agosto 2001, n. 4244 e 16 ottobre 2006, n. 6135.

⁸⁹ Sulla nullità della scheda contenente la preferenza per un candidato non presente tra i partecipanti alla competizione elettorale, si vedano, *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. V, 2 settembre 2004, n. 5742 e 4 febbraio 2004, n. 374. Ma si v. anche, la discutibile sentenza del T.A.R. Valle d'Aosta, sez. I, 14 luglio 2015, n. 49, che ha concluso per la validità di una scheda nella quale era stato indicato il nominativo di una persona non candidata a fianco del contrassegno di una lista elettorale all'interno dello spazio riservato all'espressione delle preferenze, poiché segno univoco della volontà dell'elettore di esprimere il voto in favore della lista.

⁹⁰ T.A.R. Liguria, sez. II, 10 dicembre 2013, n. 1481, ha rilevato la nullità delle «schede di voto, attribuite alla lista elettorale n. 2 “Cengio c’è”, [...] poiché in esse sono contenuti segni [...] e nomi di fantasia [...] affatto estranei alle esigenze di voto e che non trovano ragionevole spiegazione nelle modalità d'espressione del voto».

⁹¹ Il Consiglio di Stato (sent. 9 settembre 2013, n. 4474) ha, ad esempio, ricondotto il voto espresso nella forma “Caetani” al nominativo di un candidato, effettivamente partecipante alla competizione elettorale, “Gaetani”. Del pari, l'errore grafico consistente nello scrivere il cognome del candidato sostituendo alla “v” una “p” (nel caso di specie “Papese” al

invece, la giurisprudenza, facendo operare il *favor voti*, ha ricondotto ad un candidato le preferenze espresse sulla base dell'argomentazione per cui le espressioni utilizzate erano «ragionevolmente spiegabili in quanto gli elettori» potevano «aver pensato che il cognome del candidato prescelto si scrivesse effettivamente in tale modo (non avendolo letto ma solo sentito pronunciare), oppure in buona fede che potesse scriversi anche nella forma abbreviata»⁹². Ed ancora, un altro elemento dal quale sarebbe possibile inferire la non riconoscibilità del voto espresso è la ripetizione dell'inesatta espressione del cognome o nome del candidato in una pluralità di schede⁹³. Epperò, se, per un verso, la ripetitività dell'errore potrebbe certamente essere interpretata come confermativa della esclusione di una volontà dell'elettore di farsi riconoscere, per altro verso – secondo una diversa ricostruzione che a noi sembra maggiormente convincente – essa potrebbe essere, tutto all'opposto, idoneo segno di riconoscimento di taluni elettori specifici, eventualmente riconducibili, ad esempio, ad uno stesso nucleo familiare⁹⁴.

Come noto, inoltre, soltanto in caso di identità di cognome fra candidati l'elettore deve indicare anche il nome di quello preferito, laddove, in assenza di omonimia, la manifestazione del voto è validamente espressa tramite l'indicazione del solo cognome e ciò «a prescindere dalla eventuale omessa od erronea indicazione da parte dell'elettore del nome di battesimo»⁹⁵. Correttamente, quindi, per la giurisprudenza maggioritaria e consolidata sono affette da nullità tutte quelle schede nelle quali il suffragio sia stato espresso senza l'indicazione del cognome del candidato ma soltanto del nome di questi⁹⁶, pur non

posto di "Pavese") non è stato ritenuto tale da invalidare la preferenza espressa (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 28 settembre 2005, n. 5187). In un altro caso, è stato considerato un errore irrilevante ai fini della validità del suffragio, essendo dovuto a scarsa dimestichezza con la scrittura, il voto in cui compaia la lettera "s" invertita, accompagnata da una chiara incertezza negli altri caratteri calligrafici (così, Consiglio di Stato, sez. V, 17 luglio 2002, n. 3976).

⁹² Specificamente, Consiglio di Stato, sez. V, 3 agosto 2011, n. 4607, che ha confermato la decisione del T.A.R. di ricondurre le preferenze espresse nelle forme "S. Martino" e "San Martino" al candidato "Sammartino".

⁹³ Si esprime in tal senso la sentenza, richiamata poc'anzi, del Consiglio di Stato, sez. V, 3 agosto 2011, n. 4607 che, *in parte qua*, rileva «che le schede con preferenza "S. Martino" o "San Martino" sono più di una, circostanza questa che rende l'errore predetto generalizzato e, come tale, inidoneo a consentire l'individuazione con certezza della paternità dei voti espressi». Sul tema della ripetizione dell'inesatta espressione del cognome o nome del candidato, si veda anche Consiglio di Stato, sez. III, 5 marzo 2018, n. 1327, secondo cui «la reiterazione è circostanza neutra o che, semmai, come rilevato nella difesa del Comune di (*omissis*), sembra indicativa dell'ordinarietà della modalità di manifestazione del voto e, quindi, confermativa della mancanza di volontà dell'elettore di farsi riconoscere».

⁹⁴ Correttamente, è stato evidenziato, ad esempio, come «il mutamento del nome del candidato votato, pur potendo, talvolta, dipendere da involontario errore dell'elettore, non esclude, di per sé, l'utilizzazione di tale espediente quale mezzo volto a rendere riconoscibile il voto, essendo evidente che la programmata utilizzazione di tale sistema, con l'uso di appropriati e vari nomi diversi, è tale da aggirare il [...] principio di segretezza» (è stata così massimata la sent. T.A.R. Sicilia – Palermo, sez. II, 11 marzo 1995, n. 202).

⁹⁵ Richiamando il dettato normativo, così si è espresso il Consiglio di Stato, sez. V, 17 febbraio 2010, n. 926 e 29 novembre 2013, n. 5720. Nello stesso senso, già Consiglio di Stato, sez. V, 22 febbraio 2001, n. 1020, nella quale il Collegio ha affermato che «l'indicazione errata del nome di battesimo del candidato non costituisce segno della volontà dell'elettore di farsi riconoscere».

⁹⁶ Invero, come evidenziato da costante giurisprudenza, «è nullo il voto di preferenza espresso tramite l'indicazione del solo nome del candidato prescelto, atteso che la preferenza stessa deve essere manifestata con l'indicazione del cognome del candidato»; così, tra i tanti che si esprimono in questo senso, T.A.R. Piemonte, sez. II, 28 aprile 2010, n. 2087.

manca sporadiche e discutibili sentenze, in cui si afferma la validità di schede nelle quali il voto sia stato espresso con l'indicazione – non del cognome, ma – del solo nome, tramite, ad esempio, la trascrizione della scritta “Matteo” accanto al crocesegno sul simbolo della Lega, sulla base del rilievo che «è il nome del capo politico della Lega, il cui cognome “Salvini” è riportato anche all'interno del simbolo»⁹⁷.

(E) Infine, vanno poi richiamati i casi in cui, nell'esprimere il voto di preferenza, *l'elettore aggiunge accanto al cognome del candidato preferito anche ulteriori indicazioni.*

Per la giurisprudenza maggioritaria, non costituiscono segno di riconoscimento: a) l'aggiunta del nome di battesimo, anche soltanto puntato; b) l'indicazione del nome e del cognome separati da un trattino⁹⁸; c) l'indicazione del soprannome o del diminutivo al cognome del candidato votato, essendo di norma tali appellativi elementi usuali di individuazione di un soggetto⁹⁹; d) la dicitura, nello spazio riservato alle preferenze, “per” con indicazione a seguire del cognome del candidato¹⁰⁰.

All'opposto sarebbero, invece, qualificabili come segni di riconoscimento: a) l'indicazione del Comune di nascita, accanto al cognome del candidato¹⁰¹; b) l'aggiunta, nello spazio dedicato all'espressione di preferenze, della professione del candidato accanto al cognome di questi¹⁰²; c) le espressioni: “candidato

⁹⁷ Così T.A.R. Lazio – Latina, sez. I, 9 novembre 2018, n. 575. In un altro caso il T.A.R. Veneto, sez. I, 26 maggio 2005, n. 2228, invece, ha riconosciuto la validità della preferenza, quand'anche non fosse stata espressa in maniera corretta, in ipotesi di indicazione del solo nome di un candidato (con omissione, pertanto, del cognome) in assenza di altri candidati con il medesimo nome.

⁹⁸ In tal senso, T.A.R. Lazio – Latina, sez. I, 10 ottobre 2012, n. 736 ha ritenuto valida la scheda nella quale l'indicazione del cognome del candidato era seguita dal nome puntato dello stesso, contenuta in alcuni dei voti di preferenza. Più in generale, Consiglio di Stato, sez. III, 5 marzo 2018, n. 1327 ha chiarito che «il fatto che il voto sia stato espresso mediante la sola indicazione del nome di battesimo, o il cognome seguito da “punto”, ovvero il nome seguito da “punto” e poi il cognome del candidato, non ha alcuna attitudine probatoria circa la riconoscibilità delle schede» (specificamente, punto 4.1. della sentenza).

⁹⁹ T.A.R. Calabria – Catanzaro, sez. II, 11 ottobre 2010, n. 2599, che ha ritenuto validamente espresso il voto contenente, oltre all'indicazione del cognome anche l'aggiunta del soprannome “Sasà”. In egual modo, Consiglio di Stato, sez. V, 30 agosto 2011, n. 4856 che a fronte di una espressione di preferenza con l'aggiunta dell'appellativo “Nino” ha ritenuto infondato il motivo di ricorso e ritenuta valida l'espressione del suffragio. Più in generale, chiarisce che occorre «tener conto delle varieguate connotazioni socioculturali della collettività chiamata ad esprimere il voto» al fine della salvaguardia del suffragio espresso, Consiglio di Stato, sez. V, 18 novembre 2004, n. 7561.

¹⁰⁰ Cfr. T.A.R. Umbria, 19 dicembre 1975, n. 323.

¹⁰¹ Nel caso sottoposto all'attenzione del Tribunale (specificamente, T.A.R. Campania – Napoli, sez. II, 4 agosto 2011, n. 4188), tale valutazione è stata però effettuata in assenza di omonimia tra candidati, sicché non è detto che in ipotesi di più candidati con lo stesso cognome debba necessariamente ritenersi nulla la scheda che rechi l'indicazione del Comune di nascita.

¹⁰² In tal senso, Consiglio di Stato, sez. V, 31 gennaio 2007, n. 388 secondo cui l'aggiunta del titolo di studio “dott.” al nome del candidato costituisce un'inutile aggiunta e si configura quale segno di riconoscimento. In senso parzialmente conforme, secondo la ricostruzione del Consiglio di Stato, sez. V, 10 luglio 2000, n. 3861, costituisce segno di riconoscimento l'abbreviazione “geo” posta davanti al cognome del candidato sindaco, poiché – in tesi – l'abbreviazione più comune per designare la figura del geometra è “geom.”. In senso contrario, invece, T.A.R. Sicilia – Catania, sez. III, 6 maggio 2004, n. 1257 e T.A.R. Lombardia – Brescia, sez. II, 27 gennaio 2012, n. 129, secondo cui non è causa di invalidità della scheda l'indicazione accanto al cognome del candidato della professione, «per la quale il soggetto è

a consigliere comunale”¹⁰³, “ladri”¹⁰⁴ e “bravo”¹⁰⁵, aggettivo – quest’ultimo – che «potrà essere indubbiamente sintomo di affezione e stima nei riguardi del candidato cui si riferisce» ma che «è, nel contempo, segno inequivocabile di riconoscimento sufficiente ad invalidare il voto»¹⁰⁶.

Da ultimo, a fronte di incerte indicazioni giurisprudenziali richiamate in precedenza, pacifica appare invece la conclusione per quanto concerne la diversità del carattere usato (stampatello o corsivo) poiché, per giurisprudenza unanime, la modalità di scrittura non può dirsi anomala o sovrabbondante rispetto all’espressione del voto¹⁰⁷.

5.2. L’univocità del voto espresso

Quale ulteriore limite del *favor voti*, il principio di univocità richiede che, affinché una scheda possa dirsi valida, essa contenga una espressione di voto che renda manifesta, in modo oggettivo ed inequivoco, la volontà dell’elettore.

In via preliminare, dalla disamina della giurisprudenza può cogliersi come la nullità per non univocità del voto sia stata di regola ricondotta alle ipotesi di invalidità delle preferenze espresse, laddove invece la sovrabbondanza di croci o altre espressioni di voto vengono ascritte, come si è detto, tendenzialmente al *genus* dei segni di riconoscimento.

Il suffragio non è univoco, anzitutto, nelle ipotesi in cui l’elettore non contrassegni alcun simbolo di lista e, al contempo, non esprima neppure correttamente il voto di preferenza, come avviene, ad esempio, quando apponga il cognome del candidato preferito a fianco di una lista diversa da quella di appartenenza. Invero, laddove, senza contrassegnare alcun simbolo, l’elettore abbia trascritto il nominativo del candidato di una certa lista nello spazio riservato alla preferenza per altra lista non può operare il *favor*

verosimilmente conosciuto da tutti gli abitanti in una piccola realtà locale»; nello stesso senso già Consiglio di Stato, sez. V, 3 dicembre 2001, n. 6052.

¹⁰³ Fattispecie oggetto di scrutinio in T.A.R. Calabria – Catanzaro, sez. II, 2 luglio 2010, n. 1427.

¹⁰⁴ Si veda T.A.R. Marche, sez. I, 20 febbraio 2015, n. 121, avente ad oggetto una fattispecie in cui in una scheda era stata vergata la scritta “ladri”.

¹⁰⁵ Così, Consiglio di Stato, sez. V, 13 febbraio 1990, n. 155. Ad identica conclusione (ossia della nullità della scheda) pervengono ulteriori decisioni riguardanti analoghe espressioni di apprezzamento: cfr. Consiglio di Stato, nella sent. 27 novembre 2015, n. 5379, in un caso in cui la scheda risultava priva di crocesegno e recava la dicitura “si ok”; Consiglio di Stato, sez. V, 4 febbraio 2004, n. 374 in una ipotesi in cui era stato aggiunto il motto “sei forte” riferito al candidato per cui l’elettore aveva espresso la preferenza; T.A.R. Veneto, sez. I, 27 ottobre 2004, n. 3788, in relazione ad una vicenda in cui era stato apposta l’espressione “ok” sul rigo della preferenza, con croce sul simbolo.

¹⁰⁶ Argomentazione proposta nella, già citata, sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 13 febbraio 1990, n. 155.

¹⁰⁷ Invero, Consiglio di Stato, sez. V, 3 agosto 2011, n. 4607, ha chiarito che non «può ritenersi che la scrittura in carattere corsivo e minuscolo del cognome “Pi.” accanto a quella del candidato Ma., scritto viceversa in stampatello, renda “estremamente chiara la volontà di farsi riconoscere” [...] Come risulta dalla scheda in questione, infatti, l’elettore dopo aver scritto il cognome Ma. aveva, nel riquadro, poco spazio residuo per scrivere il cognome Pi. con lo stesso carattere stampatello, per cui è ragionevole ritenere che lo abbia scritto in carattere più [piccolo] Pi. (e quindi corsivo), per rientrare nello spazio stesso». Del pari, non invalida la preferenza espressa l’allungamento verso il basso dell’ultima vocale del nominativo del candidato indicato (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 18 novembre 2004, n. 7561).

voti, poiché «si è in presenza di due indicazioni oggettivamente contrastanti e di pari rilievo, l'una relativa al nominativo del candidato e l'altra ad una lista del tutto estranea al nominativo stesso»¹⁰⁸. Sicché, non è possibile attribuire la preferenza al candidato perché il cognome è indicato in una riga riservata ad una lista diversa rispetto a quella per cui si è presentato, «né è possibile attribuire il voto alla lista per la quale il candidato si era [*recte* è] presentato essendo stata comunque indicata una lista diversa»¹⁰⁹.

Per le medesime ragioni, il voto è del pari equivoco allorché l'elettore abbia barrato il simbolo di una lista ma indicato nello spazio riservato alla lista avversaria la preferenza per un determinato candidato¹¹⁰.

Laddove, invece, quando la scheda, che rechi il crocesegno sul simbolo di una lista, contenga, tra le preferenze, il nominativo del candidato di un'altra lista, essa risulta valida, dovendo essere annullata soltanto la preferenza¹¹¹.

In egual modo, si avrà una scheda validamente votata, con attribuzione del voto alla lista cui appartiene il candidato indicato, allorché l'elettore, pur segnando più di un contrassegno di lista, esprima però la preferenza per un determinato candidato collegato ad una delle liste votate¹¹²; così come, «se l'elettore

¹⁰⁸ Testualmente, T.A.R. Sardegna, sez. II, 6 novembre 2014, n. 900. Nello stesso senso, tra le tante, cfr. anche Consiglio di Stato, sez. V, 9 luglio 2012, n. 3992, che puntualizza come, nel caso di specie, «non sarebbe possibile risolvere senza incertezze il dubbio se tale volontà sia stata indirizzata verso quel candidato consigliere (e, di conseguenza, verso quella lista) ovvero sia da privilegiare l'indicazione elettorale della lista concorrente, assumendo che l'elettore abbia errato soltanto circa l'appartenenza di quel candidato consigliere a quella lista» sicché, «nel caso di specie [...] non potendosi desumere, con ragionevole certezza, tale volontà, di conseguenza risulta corretta la decisione del TAR (e della sezione elettorale) di considerare tale voto come voto nullo in quanto espressione di una volontà elettorale evidentemente equivoca».

¹⁰⁹ Ipotesi questa del tutto diversa da quella nella quale l'elettore ometta di votare un contrassegno di lista, ma esprima correttamente il voto di preferenza per un candidato poiché in tal caso s'intende validamente votata anche la lista cui appartiene il candidato votato (fattispecie sottoposta all'attenzione del Consiglio di Stato, sez. V, 21 novembre 2007, n. 5913).

¹¹⁰ Si veda, ad esempio, T.A.R. Calabria – Catanzaro, sez. II, 1° luglio 2010, n. 1412, che *in parte qua* conferma la legittimità dell'«annullamento, nella sezione n. 3, di una scheda nella quale è stato barrato il simbolo della Lista n. 2 e indicato, nello spazio riservato alla lista avversaria, la preferenza per T.C., candidato consigliere della Lista n. 1». Invero, «l'aver barrato la lista 2 e poi indicato un candidato della lista n. 1 nello spazio a questa dedicato rende il voto a tal punto contraddittorio da rendere impossibile la scelta tra le due liste in merito all'espressione del voto».

¹¹¹ A mente dell'art. 57, settimo comma, del T.U. 16 maggio 1960, n. 570. V., *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. V, 28 febbraio 2006, n. 903 e 13 aprile 2016, n. 1477. Talvolta, poi, il Consiglio di Stato (cfr. sent. 3 agosto 2011, n. 4607) si è spinto – discutibilmente – oltre, giungendo ad affermare la validità della scheda e la nullità della sola preferenza espressa anche nell'ipotesi in cui «l'elettore, anziché indicare il nominativo di un candidato alle elezioni comunali ha indicato pur sempre il nominativo di un candidato, ma presentatosi alle contestuali elezioni regionali» poiché «l'erronea indicazione nominativa sia (*recte* sarebbe) solo il frutto di un'involontaria confusione». Interpretazione – quest'ultima – contrastante rispetto al più risalente (e maggioritario) indirizzo giurisprudenziale secondo cui è invalida la scheda che rechi, accanto al contrassegno di lista, non votato, in luogo del voto di preferenza, il nome di un candidato dello stesso partito ma per altra contemporanea elezione (già, Consiglio di Stato, sez. V, 19 giugno 1981, n. 271).

¹¹² In tal caso il voto è attribuito alla lista per “trascinamento” della preferenza attribuita al candidato appartenente alla lista; cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 28 gennaio 2005, n. 185 che rileva come «nella contraddittorietà tra le due opposte espressioni di voto di lista, si è inteso privilegiare – con scelta che non appare manifestamente irragionevole – il voto accordato alla lista di appartenenza del candidato pure votato, in quanto espressione concreta, evidentemente, della scelta del votante che, pure incerto sul partito di appartenenza del candidato, abbia, non di meno, puntualmente

non ha indicato alcun contrassegno di lista, ma ha scritto una o più preferenze per candidati compresi tutti nella medesima lista, si intende che abbia votato la lista alla quale appartengono i preferiti»¹¹³. Regola, peraltro, che la giurisprudenza applica anche nell'ipotesi in cui l'elettore – che non abbia apposto alcun segno di croce sul simbolo di lista, ma trascritto nella casella a fianco del contrassegno correttamente la preferenza – indichi il solo cognome del candidato preferito, in presenza di più candidati aventi il medesimo cognome; invero, l'apposizione del cognome nel riquadro riservato a ricevere i voti di una determinata lista, permetterebbe di individuare in modo chiaro ed univoco il voto espresso¹¹⁴.

Il suffragio è stato considerato valido anche quando il voto di preferenza non sia stato posto sulla riga ad essa destinata ma nelle vicinanze del simbolo della lista di appartenenza¹¹⁵.

Ove l'elettore abbia, invece, non solo barrato entrambi i contrassegni, ma anche scritto accanto a ciascuno di essi il nome di uno stesso candidato, il voto è da considerarsi certamente contraddittorio e la volontà non univoca¹¹⁶. Così come, la volontà risulta del pari insanabilmente equivoca laddove: a) l'elettore abbia indicato il nominativo di un candidato sia nella lista corretta, di cui egli era espressione, sia in una lista appartenente allo schieramento opposto¹¹⁷; b) non solo abbia barrato due contrassegni, ma anche indicato

individuato il consigliere candidato, in tal modo consolidando la scelta operata». L'orientamento, peraltro, è confermato da numerose altre decisioni sia di primo che di secondo grado.

¹¹³ Art. 57, comma 8, d.P.R. n. 570 del 1960.

¹¹⁴ Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 22 febbraio 2001, n. 1020 secondo cui «il voto è validamente espresso, in quanto le incertezze che potrebbero derivare dalla presenza in altre liste di candidati aventi lo stesso cognome sono superate, sul piano formale, dal disposto dell'art. 57, comma V, d.P.R. n. 570 del 1960; sul piano logico, dalla circostanza che il cognome del candidato è stato indicato nel riquadro riservato a ricevere i voti di una sola e ben determinata lista, individuata in modo chiaro ed univoco sia dal proprio simbolo sia dal nominativo del candidato alla carica di sindaco».

¹¹⁵ In un caso simile, il Consiglio di Stato, sez. III, 18 luglio 2019, n. 5053 ha affermato la validità del «voto di preferenza a favore della predetta candidata, appartenente alla lista n. 19 [...] posto nello spazio bianco sottostante il nome del candidato Presidente Fuggati, e non sulle righe destinate alle preferenze, ma comunque nelle vicinanze del simbolo della lista n. 19, mentre dalla scheda non risultano «altre indicazioni» dalle quali si possa desumere una diversa volontà dell'elettore, non potendosi ritenere il segno di congiunzione “+” un'indicazione estranea all'espressione del voto, né tantomeno come un segno di riconoscimento (né, del resto, tale è stato ritenuto dall'Ufficio)».

¹¹⁶ Cfr. T.A.R. Calabria – Catanzaro, sez. II, 1° luglio 2010, n. 1412 che, in un caso in cui «l'elettore aveva barrato entrambi i contrassegni di lista indicando in corrispondenza di ciascuno il nome “B.V.”, ha evidenziato la contraddittorietà della manifestazione di voto «risultando apposti segni su entrambe le liste e non potendosi pertanto ricavarsi con un sufficiente grado di certezza la volontà dell'elettore in merito alla lista votata».

¹¹⁷ Si veda, ad esempio, T.A.R. Sicilia – Catania, sez. III, 13 maggio 2009, n. 905, che rispetto ad una scheda nella quale «risultano barrati due (diversi) contrassegni di lista, il simbolo della lista “V. Sindaco”, con accanto la preferenza per “V.”, nonché il simbolo della lista “V. Sindaco”, con accanto la preferenza per “V.”, nonché il simbolo della lista “Con Rizza per Priolo”, con a fianco riportata la preferenza per “La S.” (non candidata in tale lista)» ha affermato che «a fronte di tale situazione, giustamente l'Amm.ne ha ritenuto la nullità della scheda, sia ai sensi dell'art. 38 del D.P.R. 3/60, comma 10 (“è inefficace la preferenza per candidato compreso in una lista diversa da quella indicata con il contrassegno votato”), sia perché in presenza di più di un contrassegno votato accompagnato da altrettanti diversi nominativi risulta assolutamente incerta la volontà dell'elettore, per cui bene ha fatto l'Amm.ne ad escluderne la validità. In tali casi infatti vi è incertezza circa l'effettivo destinatario del voto. Per non dire, infine della troncante invalidità derivante dalla ripetizione a mano del cognome del candidato sindaco “V.”, ove tale cognome risulti non riconducibile ad alcun candidato consigliere comunale».

una doppia preferenza sia all'una che all'altra lista¹¹⁸; c) la scheda rechi il segno di voto sul simbolo di una lista ma anche delle cancellature sul simbolo di un'altra lista, senza indicazione di preferenze, non essendo ovviamente in tal caso possibile desumere la volontà effettiva dell'elettore¹¹⁹.

5.3. La *vis attractiva* del *favor voti*: dallo scrutinio alla fase della votazione

Come emerge dalle pagine precedenti, l'ambito di applicazione del *favor voti* risulta essere molto ampio, sì da permettere la produzione di effetti rispetto ad espressioni di voto delle quali, con approccio formalistico, si sarebbe esclusa la validità. Ma la *vis attractiva* del *favor* a salvaguardia della volontà del corpo elettorale opera non solo rispetto all'interpretazione della scheda elettorale votata, bensì (ancor prima) rispetto a vizi manifestatisi nella fase della votazione.

A tal riguardo, in primo luogo, la giurisprudenza, in più occasioni, è giunta ad affermare che «non può condurre all'annullamento del risultato elettorale la mera circostanza che un elettore abbia votato in una Sezione diversa, quando non sia controverso che egli abbia votato una sola volta»¹²⁰.

Inoltre, fermo restando che il voto deve essere espresso utilizzando gli strumenti forniti dall'ufficio elettorale all'elettore (scheda elettorale e matita), il *favor* opera anche rispetto all'uso che di essi ne venga fatto. Così, se, pacificamente, «l'uso individuale e volontario di una matita diversa da quella in dotazione al seggio»¹²¹ o di una penna¹²² possono ragionevolmente considerarsi un chiaro segno di riconoscimento, «l'utilizzazione della matita umettata (invece) non implica la volontà di far riconoscere il proprio voto», poiché umettare la matita – afferma piuttosto curiosamente il giudice amministrativo – è «un comportamento comune a una pluralità di persone»¹²³.

Parimenti, nelle ipotesi in cui l'elettore esprima il suo voto utilizzando il normografo la giurisprudenza è solita affermare la validità del suffragio, quand'anche espresso «tracciando il nome del candidato al

¹¹⁸ T.A.R. Liguria, sez. II, 10 dicembre 2013, n. 1481 che ha dichiarato la nullità delle «schede di voto, attribuite alla lista elettorale n. 2 “Cengio c'è” [...] laddove esprimono una doppia preferenza sia all'una che all'altra lista in competizione» difettando «al presupposto intrinseco di validità del voto riassumibile nella (oggettiva) univocità della manifestazione di volontà del singolo elettore come palesata nella scheda elettorale».

¹¹⁹ Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 11 dicembre 1991, n. 1363.

¹²⁰ Così, Consiglio di Stato, sez. V, 17 febbraio 2016, n. 632; nonché, più di recente, T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, sez. I, 26 settembre 2019, n. 389.

¹²¹ Testualmente, T.A.R. Campania – Napoli, sez. II, 6 novembre 2009, n. 7007, seguendo numerosi precedenti di segno analogo.

¹²² Cfr. già Consiglio di Stato, Ad. Plen., 29 novembre 1979, n. 28.

¹²³ In tal senso, Consiglio di Stato, sez. V, 25 ottobre 1989, n. 673, che considera validi i voti espressi ancorché la scheda presenti una traccia di colore imputabile ad eccessiva umettazione della matita copiativa.

contrario», poiché verosimilmente promanante da un soggetto che non ha dimestichezza con tale mezzo di scrittura¹²⁴.

Infine – ed a conferma di quanto andiamo affermando circa la forza espansiva del *favor voti* per come emerge dall’analisi della giurisprudenza amministrativa – in un caso, il Tar Lazio ha accolto l’impugnativa proposta avverso il verbale del Comitato elettorale circoscrizionale contenente la proclamazione degli eletti, che aveva ritenuto invalide quelle tra le schede votate, risultate prive della sottoscrizione dello scrutatore¹²⁵. Laddove, nonostante la previsione espressa di nullità – e del rilievo oggettivo dell’assenza della sottoscrizione – il Giudice amministrativo ha privilegiato la validità dei suffragi espressi, motivando la decisione, da un lato, facendo leva sulla *ratio legis* «da individuarsi nell’intento di tutelare il diritto politico di voto, libero e segreto per definizione costituzionale (art. 48, cost.) da illecite forme di coartazione della volontà del singolo elettore»; dall’altro, ritenendo prevalente «l’interesse pubblico rappresentato dalla necessità di dare rilievo alla volontà legittimamente espressa». Finendo – discutibilmente – per ammettere la validità della scheda votata, in ossequio al *favor voti*, pur a fronte dell’oggettiva difformità dal paradigma legale.

6. Il *favor* per il *favor voti*: qualche proposta operativa

L’analisi sin qui condotta pensiamo abbia dimostrato come l’attuazione in concreto del principio del *favor voti*, che per la sua diretta attinenza a principi costituzionali dovrebbe essere uniforme, costante e tendenzialmente espansiva, manifesti in realtà alcune criticità.

Anzitutto, infatti, vi sono casi in cui esso non ha trovato piena e corretta applicazione: basti pensare, in sede parlamentare, al mancato riconoscimento della validità della scheda che riporti il nome del candidato o della lista, ovvero la decisione di non ammettere la validità parziale del voto espresso per più liste concorrenti per la parte proporzionale ma collegate ad un unico candidato nell’uninomiale; nell’ambito della giurisprudenza amministrativa, invece, all’ipotesi di nullità della scheda nella quale l’elettore abbia aggiunto il titolo professionale “dott.” al nome del candidato, poiché – asseritamente ritenuto una – inutile aggiunta da qualificarsi come segno di riconoscimento. Ipotesi, queste, in cui il *favor voti* avrebbe dovuto a nostro avviso condurre a scelte opposte, incontrando come solo limite quello in cui specifiche

¹²⁴ Espressamente, Consiglio di Stato, sez. V, 9 settembre 2013, n. 4474, secondo cui non può ritenersi in tale ipotesi che il voto sia riconoscibile proprio perché «spiegabile con una scarsa conoscenza della scrittura da parte del votante, evento non inusuale che, costituendo ragionevole giustificazione della sussistenza della pur inconsueta scrittura di cui trattasi, non appare idoneo a dimostrare in maniera inoppugnabile la volontà dell’elettore di rendere riconoscibile il proprio voto».

¹²⁵ Cfr. T.A.R. Lazio – Roma, sez. I, 10 dicembre 1997, n. 2057.

circostanze inducano in concreto a ritenere *in modo inoppugnabile* (come precisa la legge) che ci si trovi innanzi ad un segno di riconoscimento.

Problematica risulta poi la uniformità di applicazione del principio, di modo che l'incertezza che si produce contribuisce a sua volta a sminuire l'efficacia dello stesso. Laddove, inoltre, la disomogeneità si nota su tre fronti differenti, ovvero: 1) tra le decisioni delle singole Camere; 2) tra Camere e giudici; 3) tra giudici.

Quanto al primo, si tratta di un rischio già evidenziato in dottrina¹²⁶ e che non manca di concrete manifestazioni: per stare all'esempio più recente, si pensi alla diversa valutazione espressa nel caso appena ricordato della scheda (certamente) nulla per la parte proporzionale ma univoca per la parte uninominale. Scheda ritenuta nulla *in toto* alla Camera ed inizialmente solo parzialmente al Senato, salvo successivo ripensamento. Ebbene, si tratta di un ostacolo ad una corretta applicazione del principio cui abbiamo dedicato le presenti note, ciò che appare tanto più grave allorché, come ora, ci si trovi di fronte ad una legge elettorale del tutto analoga tra i due rami del Parlamento, che non permette di giustificare con nessuna specificità particolare una difforme applicazione.

Una ulteriore diversità di valutazione – quella tra Camere e giudici, come si è visto avvenire per la sottolineatura del nome del candidato, che la giurisprudenza maggioritaria considera causa di nullità in contrasto con i criteri utilizzati in sede parlamentare – porta poi alla problematica applicazione diversa di un medesimo principio a casi che difficilmente possono dirsi non analoghi, quando non siano addirittura identici. Certo, si tratta di un fenomeno fisiologicamente spiegabile con la tendenza, da un lato, da parte del giudice, ad attenersi più rigorosamente alla lettera della legge¹²⁷ e, dall'altro lato, da parte degli organi parlamentari, viceversa, a valorizzare l'espressione del suffragio allargando le maglie della disciplina normativa fors'anche oltre i limiti entro i quali i normali canoni ermeneutici suggerirebbero di stare¹²⁸. Tuttavia, ciò non toglie che questa discrasia configuri una criticità nella corretta applicazione del *favor voti*. Da ultimo, la stessa giurisprudenza, come si è visto, incontra oscillazioni non irrilevanti che, se rientrano anche qui in una fisiologica incertezza che l'applicazione giudiziale sempre comporta, appaiono davvero,

¹²⁶ Per esempio, da C. TUCCIARELLI, *Introduzione*, cit., p.15.

¹²⁷ Sebbene abbiamo visto non manchino casi, sia pure isolati, di decisioni giurisprudenziali che in nome del *favor* giungono a decisioni *contra legem*, come nel caso della salvaguardia di schede prive della sottoscrizione dello scrutatore.

¹²⁸ Senza, peraltro, che ciò meriti necessariamente una nota di biasimo, giacché, al contrario, ci sembra condivisibile l'osservazione di A. MENCARELLI, *La verifica*, cit., p. 175, per il quale la possibilità che «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 [...] 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)» (corsivo nostro). Analogamente anche G. RIVOCCHI, *Il contenzioso post elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in E. CATELANI - F. DONATI - M. C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale. Atti del seminario svoltosi a Firenze il 16 novembre 2012*, Torino, 2013, spec. p. 209.

in certe situazioni, non giustificabili, vuoi perché, in talune ipotesi, viene compromessa la effettiva e seria attuazione concreta del principio del *favor*, vuoi perché, in altre circostanze, esattamente all'opposto, questo viene esteso a casi di palese invalidità del voto. L'esempio testé ricordato della considerazione in termini di segno di riconoscimento della sottolineatura del cognome del candidato e non di un "cuoricino" inserito nella scheda è forse quello più emblematico di quanto andiamo dicendo.

Quid juris, dunque, per cercare di dare concretezza al principio in questione?

A nostro avviso si possono provare ad individuare tanto soluzioni *de jure condito* che *de jure condendo*, delle quali conviene trattare distintamente.

6.1. Possibili rimedi *de jure condito*

Un primo rimedio alle criticità sopra descritte, implementabile a legislazione vigente, riteniamo possa discendere dal miglioramento dell'attività svolta nella fase dello scrutinio presso gli uffici elettorali di sezione, ove, assicurando *ab origine* un corretto ed omogeneo rispetto del *favor*, si ridurrebbe il contenzioso e quindi anche le occasioni di ulteriore incertezza.

Sul punto, spesso viene citata la preparazione dei Presidenti (ma forse, andrebbe aggiunto, anche degli altri componenti) degli uffici elettorali di sezione¹²⁹. Si tratta certamente di una esigenza avvertita da tempo e difficilmente contestabile, anche alla luce dell'esperienza di elezioni annullate a causa di meri errori di calcolo o di trascrizione nei verbali¹³⁰, che evidentemente potrebbero essere semplicemente evitati svolgendo l'incarico con la dovuta cura ed attenzione: a ciò andrebbe posto rimedio, anche a non voler modificare i (laschi) requisiti attualmente previsti per la nomina dei Presidenti, quanto meno

¹²⁹ Il rilievo appare piuttosto risalente nel tempo: si vedano già, per esempio, P. SCARAMOZZINO, *La regolarità del voto: alcune proposte di modifica dell'attuale legislazione elettorale*; e A. AGOSTA, *Dalle riflessioni del convegno all'attualità: novità, conferme, prospettive*, entrambi in A. AGOSTA – F. LANCHESTER – A. SPREAFICO (a cura di), *Elezioni e automazione*, Milano, 1989, rispettivamente p. 65 e p. 155. Mentre il primo A. proponeva di istituzionalizzare un corso di formazione per presidenti e segretari, il secondo sottolineava come la migliore professionalità dei componenti sia decisiva per il buon funzionamento del procedimento, proprio perché le soluzioni tecniche, in sé, non sono sufficienti ad impedire brogli od errori. L'argomento della scarsa preparazione dei Presidenti, peraltro, è ricorrente anche negli interventi dei componenti delle Giunte parlamentari.

¹³⁰ Per un esempio di elezione annullata a seguito di un nuovo riscontro numerico a fronte di errori di calcolo e trascrizione sui verbali cfr., da ultimo, nella XVIII legislatura quella del sen. Salvini nel collegio uninominale della Calabria, su cui v. la relazione della Giunta comunicata alla Presidenza il 24 luglio 2019 (*A.S.*, Documento III, n. 1). Le problematiche che emergono già a questo livello di controllo sono evidenziate da C. TUCCIARELLI, *Introduzione*, cit., p.14. Peraltro, non si può non rilevare come l'informatica potrebbe essere di ausilio in queste operazioni degli uffici di sezione: suggerimenti in tal senso in G. BUONOMO, *Dalle proclamazioni degli eletti alla prima seduta delle nuove Camere: prospettive e problemi*, in *Dir. pubbl. eur. – rassegna online*, n. 1/2018, pp. 3 ss., ove si ricorda che già il 27 luglio del 2004 la Giunta del Senato aveva sollecitato la trasmissione elettronica dei verbali con formato interoperabile e che solo in vista delle consultazioni del 2018 ciò è stato realizzato, ma solo per gli uffici centrali circoscrizionali. In tema, volendo, anche S. SCAGLIARINI, *Tecnologie informatiche e procedimento elettorale: una matassa che s'ha da fare*, in *Consulta OnLine, Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 17 febbraio 2020, spec. pp. 10 ss., ove ci si sofferma specificamente sull'uso di tecnologie informatiche già presso gli uffici sezionali proprio al fine di ridurre in radice errori di questo tipo.

seguendo letteralmente i criteri preferenziali che già oggi il testo normativo offre ai Presidenti di Corte d'Appello, cui spetta tale incombenza¹³¹.

Non è tuttavia soltanto sui componenti degli uffici di sezione che può essere scaricata ogni responsabilità, come sembra invece emergere dai numerosi casi in cui nei dibattiti parlamentari si auspica la trasmissione degli atti alle Corti d'appello, affinché tengano conto di determinati elementi nelle nomine successive, quando addirittura non alla Procura della Repubblica, perché individui eventuali responsabilità di carattere penale. In tal senso, sarebbe quanto meno estremamente opportuno che dal Governo provenissero Istruzioni più adeguate. Al riguardo, già molto tempo addietro veniva suggerito che queste ultime richiamassero – per le (sole) elezioni politiche, ovviamente – non (esclusivamente) alcune massime del giudice amministrativo (la cui variabilità peraltro potrebbe ulteriormente confondere l'operatore destinato ad applicarle), ma anche i criteri adottati dalle Giunte parlamentari¹³². Certo, è ben vero che, per la legislatura nella quale sono destinati ad essere applicati in concreto, questi saranno definiti *a posteriori* solo una volta che il Parlamento sia stato eletto, ma è anche fuori discussione il fatto che essi presentino (già nella forma, specialmente al Senato) una forte componente tralatizia, in cui le poche modifiche apportate sono spesso semplicemente funzionali all'adeguamento ad una mutata disciplina elettorale¹³³. In generale, poi, è certamente da biasimare la prassi di sommergere gli uffici di circolari nei giorni precedenti l'elezione, o quanto meno va tassativamente evitata una interna contraddizione tra di esse, come avvenuto nel caso di cui si è riferito relativo al doppio segno apposto nel rettangolo della lista. È evidente che, a fronte di Istruzioni contraddittorie, anche il funzionario più preparato (e nel caso di specie ci si trova invece normalmente di fronte a cittadini che si prestano a svolgere occasionalmente un *munus* e non a funzionari di carriera) incontrerebbe serie difficoltà.

6.2. Soluzioni *de jure condendo*

Provando ora ad immaginare possibili soluzioni che presuppongono modifiche normative, non si può sottacere come il primo rimedio alle criticità rilevate andrebbe individuato, a monte ed in generale, in una

¹³¹ Ovvero magistrati (per i quali l'art. 35, comma 2, del d.P.R. 361 del 1957 sancisce espressamente la precedenza) e avvocati dello Stato, che esercitano il loro ufficio nel distretto della Corte stessa nonché «occorrendo, tra gli impiegati civili a riposo, i funzionari appartenenti al personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie, i notai e vice pretori onorari». La disposizione aggiunge poi, come una sorta di clausola di chiusura, anche «quei cittadini che, a giudizio del Presidente medesimo, siano idonei all'ufficio» ciò che di fatto sembra però essere divenuta ormai la norma.

¹³² Al riguardo V. DI CIULO, *Per una migliore definizione*, cit., pp. 2605 ss., ricorda come un auspicio in tal senso fosse stato già avanzato dalla Giunta del Senato nella seduta del 18 ottobre 1984.

¹³³ Senza contare, come afferma V. DI CIULO, *Per una migliore definizione*, cit., p. 2606, che i criteri potrebbero comunque essere forniti come mere linee guida, pur sempre utili ad orientare l'operato degli uffici. L'A., peraltro, ritiene preferibile che ciò avvenga nelle Istruzioni ministeriali anziché nella legge in quanto, se quest'ultima avrebbe il vantaggio dell'efficacia *erga omnes*, le prime si presterebbero di più a contenere indicazioni intrise di tecnicismo e garantirebbero al contempo maggiore flessibilità, a fronte di criteri per loro natura almeno in certa misura mutevoli.

migliore formulazione delle leggi elettorali, giacché «la chiarezza e qualità della legislazione elettorale rilevano sia per la fase di applicazione da parte delle sezioni e degli uffici elettorali, circoscrizionali e nazionale sia nella ulteriore fase di verifica dei poteri. L'eventuale presenza di formulazioni ambigue o poco chiare da parte del legislatore incrementa le probabilità di letture, interpretazioni e applicazioni diverse quando non contrapposte, che si ripercuotono sulle successive fasi del procedimento»¹³⁴.

Inoltre, e a prescindere dalla formulazione delle leggi elettorali, rispetto all'attività di verifica svolta a livello parlamentare, assai auspicabile sarebbe la codificazione in norma regolamentare della predeterminazione dei criteri pure alla Camera, ove invece, come si è detto, tale attività continua a svolgersi solo in via di prassi¹³⁵. Ciò potrebbe contribuire a rendere meno probabili differenze di valutazione su casi analoghi da parte della Giunta stessa.

Tuttavia, l'esigenza di assicurare una più uniforme applicazione del *favor voti*, si ricollega a questioni di ben più ampio respiro, poiché essa sembra introdurre un ulteriore argomento che porta a sostenere l'opportunità di una modifica dell'art. 66 Cost. ed una ridiscussione della stessa verifica dei poteri. In effetti, da tempo, anche sulla scia di un ampio dibattito dottrinario¹³⁶, sono stati presentati disegni di legge costituzionale volti a trasferire il contenzioso elettorale alla Corte costituzionale o ad un giudice, purché terzo ed imparziale, sottraendolo al giudizio, inevitabilmente intriso di valutazioni fortemente influenzate da fattori politici, operato dalle Assemblee parlamentari (come il caso delle proposte di annullamento della Giunta rigettate dall'Assemblea nella XII legislatura¹³⁷ ben dimostra).

Ora, senza entrare nel dettaglio di un così ampio dibattito, ma limitandoci agli effetti che una revisione in questa direzione potrebbe avere nell'ottica di meglio consentire un effettivo dispiegarsi del principio del *favor voti*, basta qui rilevare che il sindacato sulla validità dei suffragi, proprio per il fatto di essere per sua natura fortemente discrezionale, a causa della inevitabile esigenza di conciliare la legalità del procedimento elettorale con l'efficacia dello stesso, che porta appunto a salvaguardare ogniqualvolta sia

¹³⁴ Testualmente, C. TUCCIARELLI, *Introduzione*, cit., p. 8. Sulla necessità di un «approccio organico alla materia elettorale», che porti alla elaborazione di una legislazione che miri a minimizzare il contenzioso e presenti elementi di stabilità cfr. anche G. TARLI BARBIERI, *L'evoluzione*, cit., p. 68; e, prima ancora, L. CIAURRO, *Il nuovo regolamento*, cit., p. 109, per il quale non solo i sistemi ma anche i metodi elettorali (inerenti all'organizzazione, ai procedimenti delle operazioni di voto ed ai controlli) fanno parte della questione elettorale.

¹³⁵ Così già A. MENCARELLI, *La verifica*, cit., p. 177.

¹³⁶ Per limitarci ai contributi più recenti si veda L. CIAURRO, *Frammenti di riforme: l'art. 66 Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019; nonché i contributi pubblicati nel più volte citato volume V. LIPPOLIS – G. PICCIRILLI – C. TUCCIARELLI (a cura di), *Evoluzioni e prospettive della verifica dei poteri*.

¹³⁷ V. *supra*, par. 4.2, e in particolare nota 43. In tema assume rilievo paradigmatico anche la vicenda richiamata da G. RIVOSECCHI, *Il contenzioso*, cit., p. 208, che ricorda come nella XIV legislatura sia stata disposta la revisione delle schede a fronte di un ricorso promosso da un parlamentare della maggioranza, mentre per un caso a danno di un parlamentare di opposizione in cui ricorreva un palese errore materiale di conteggio dei voti analoga richiesta non abbia trovato accoglimento.

possibile la validità del voto, esige che il soggetto giudicante appaia e sia il più possibile imparziale, come solo strumento idoneo a fugare il pericolo (reale o apparente) di manipolazione della volontà (e sovranità) popolare¹³⁸.

Non solo, ma, più pragmaticamente, se tutto il contenzioso elettorale fosse assegnato ad un unico giudice, il problema della difforme applicazione tra Camere e tra queste e giudici sarebbe, se non risolto, almeno fortemente attenuato, residuando soltanto il rischio (peraltro ineliminabile) di eventuali decisioni difformi tra giudici. Tra l'altro, ciò risolverebbe anche un'ulteriore criticità, derivante dal fatto che, a fronte di una scorretta o incompleta applicazione (anche) del *favor voti*, rispetto al giudizio delle Camere, come noto, non esiste alcun rimedio¹³⁹, mentre contro una decisione giurisdizionale sarebbe sempre ammesso un secondo grado di giudizio, con un evidente aumento di garanzia non solo per il diritto di difesa¹⁴⁰, ma appunto anche per la migliore e più completa attuazione di un principio di diretta derivazione costituzionale quale quello di cui ci occupiamo in questa sede.

Sempre in prospettiva futura, la soluzione in realtà migliore nell'ottica del *favor voti* sarebbe quella del passaggio a modalità di voto elettronico presidiato. Senza qui entrare nel merito degli aspetti positivi e delle possibili criticità che in generale il tema evoca¹⁴¹, un indubbio vantaggio che da sempre e unanimemente è riconosciuto a tale modalità di espressione del suffragio è proprio la capacità di risolvere alla radice il problema della difficoltà di interpretare (e fare salva) la volontà dell'elettore, poiché il sistema informatico attraverso cui il voto viene espresso azzererebbe possibili cause di nullità, non ammettendo modalità di voto diverse da quelle legislativamente previste. Con il che la volontà dell'elettore potrebbe esprimersi solo attraverso le forme "canoniche", ferma restando naturalmente la libertà del voto come requisito di pari rilevanza costituzionale. Tra l'altro, in questo modo sarebbero anche escluse applicazioni diverse della medesima disciplina e verrebbero notevolmente ridotti i tempi di scrutinio e convalida delle

¹³⁸ Insiste sul punto E. LEHNER, *La verifica*, cit., pp. 420 ss., sottolineando come in realtà anche i meri accertamenti numerici, dipendendo, a monte, da valutazioni sulla validità delle schede, non siano decisioni di carattere puramente tecnico, ma presuppongano pur sempre precedenti valutazioni discrezionali.

¹³⁹ Anche se non sono mancati tentativi di immaginare la possibilità di un ricorso alla Consulta attraverso lo strumento del conflitto tra poteri dello Stato, dopo la recente apertura del giudice costituzionale al suo esperimento anche da parte del singolo parlamentare: in tema, v. A. SAIITA, *La verifica dei poteri nel parlamento italiano e la possibilità di un sindacato successivo della corte costituzionale*, in *Rass. parlam.*, 2020, pp. 33 ss.

¹⁴⁰ Il tema della effettività della tutela avverso le decisioni in materia elettorale è oggetto di numerose riflessioni. *Ex plurimis*, rinviamo a G. PICCIRILLI, *L'aggiornamento del «Codice di buona condotta elettorale» nel sistema di tutele del procedimento elettorale italiano*, in E. CATELANI - F. DONATI - M. C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, cit., pp. 151 ss., anche per l'inquadramento della questione con riferimento al "Codice di buona condotta elettorale" elaborato in sede internazionale.

¹⁴¹ Nella ormai vasta letteratura sul tema, rinviamo per tutti ad A. AGOSTA – F. LANCHESTER – A. SPREAFICO (a cura di), *Elezioni e automazione*, cit.; E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, n. 46/2002; A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, in *Forum quad. cost.*, 2015; G. GOMETZ, *Democrazia elettronica. Teoria e tecniche*, Pisa, 2017, 153 ss.; nonché, volendo, S. SCAGLIARINI, *Tecnologie informatiche*, cit., spec. pp. 5 ss., ed ulteriore bibliografia ivi citata.

elezioni, a tutto vantaggio della piena legittimazione dell'organo parlamentare. Non ultimo, il voto elettronico eliminerebbe anche (o almeno ridurrebbe fortemente, qualora si optasse per l'introduzione di un voto combinato, che prevedesse una sorta di ricevuta rilasciata all'elettore da questi introdotta in una piccola urna a fini di controllo) il problema della conservazione delle schede, attualmente prevista dall'art. 72 del d.P.R. n. 361 del 1957, ai sensi del quale il plico contenente le schede valide e una copia delle tabelle di scrutinio «deve essere depositato nella Cancelleria della Pretura [...] e conservato per le esigenze inerenti alla verifica dei poteri». A questo riguardo, infatti, non sono rari i casi in cui tale conservazione è risultata problematica dal punto di vista logistico, anche per la cronica difficoltà delle strutture giudiziarie¹⁴², talora assumendo anche dimensioni grottesche che ben rendono l'idea di come un principio fondamentale come quello del *favor voti* rischi di non essere giustiziabile a causa di difficoltà meramente strutturali¹⁴³.

7. Conclusioni

Volendo trarre le fila del discorso che siamo andati svolgendo, possiamo rimarcare anzitutto come il principio del *favor voti* tragga un fondamento costituzionale direttamente nell'art. 48 Cost. (e in particolare negli attributi di personalità e libertà del voto) e pertanto *optimo jure* esso informi di sé la legislazione elettorale ad ogni livello.

A questa diffusione del principio nell'ordinamento, tuttavia, abbiamo visto come non corrisponda una sua lineare applicazione né a livello parlamentare, dove esso deve fare i conti con la volatilità dei giudizi delle Camere in sede di verifica dei poteri, attività nella quale il peso di valutazioni politiche sembra in più casi condizionare la maggiore o minore espansione del principio, ben oltre il vincolo della segretezza del voto, che solo, per la sua pari rilevanza costituzionale, dovrebbe ergersi a limite per l'operare del *favor*, né a livello di giurisdizione amministrativa, dove pure l'incertezza degli orientamenti espressi conduce talora

¹⁴² Così che, come evidenzia C. TUCCIARELLI, *Introduzione*, cit., p.19, «le criticità organizzative rischiano di inficiare anche la verifica» laddove l'A. porta proprio l'esempio delle «condizioni non sempre ottimali di conservazione delle schede».

¹⁴³ Assai significativa la vicenda di cui si trova traccia nel resoconto della seduta del 25 febbraio 2020 della Giunta della Camera, in cui viene riportata la missiva con cui il Presidente del Tribunale di Tivoli, peraltro in percepibile imbarazzo per dover riferire di un fatto tanto grave quanto paradossale, informa il Senato della impossibilità di dare corso alla richiesta di trasmissione delle schede in quanto, a causa di una perdita di acqua nel locale in cui le stesse erano conservate, queste si erano ridotte ad una «poltiglia inconsultabile». Il fatto è stato ripreso, non senza sarcasmo, dalla stampa quotidiana: cfr., per esempio, N. COTTONE, *Sebastiano Cubeddu, il pentastellato resta deputato grazie all'allagamento delle toilette del tribunale di Tivoli*, ne *Il Sole 24 Ore*, 14 luglio 2020. Si osservi, peraltro, a dimostrazione che non si tratta di un caso isolato, che nel resoconto della stessa seduta della Giunta si dà atto di come episodi del genere fossero avvenuti presso altri Tribunali, nei quali tuttavia la distruzione era stata preceduta da una comunicazione alle Camere. Ma già V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, p. 223, riferivano di casi clamorosi di incuria nella conservazione delle schede nella XV legislatura.

a salvare fattispecie di palese nullità, talaltra a non valorizzare adeguatamente la volontà (pur non correttamente) espressa dall'elettore.

Per questi motivi, abbiamo suggerito diverse soluzioni che possono essere messe in atto al fine di dare migliore e più completa attuazione al principio cui abbiamo dedicato le presenti note, sia *de jure condito* che *de jure condendo*. Ciò che è in ogni caso importante evidenziare è la necessità che a ciò si provveda in tempi rapidi.

I continui (e certamente non interrotti) mutamenti della legislazione elettorale, infatti, non agevolano certo l'elettore nell'apprendimento della capacità di rispettare le modalità di votazione codificate dal legislatore. Così come, parimenti, la eterogeneità delle varie discipline vigenti per ogni singolo tipo di consultazione certamente contribuisce a confondere l'elettore¹⁴⁴ e quindi a far sì che si verifichino con una certa frequenza casi di erronea espressione formale del suffragio. Se poi si considera che solo in modo casuale, a seconda che venga disposta o meno la revisione delle schede a seguito di un ricorso, è possibile porre rimedio alla pretermissione del principio di cui ci siamo occupati, emerge come ad essere poste a rischio non siano più solo personalità e libertà di voto, ma anche la sua uguaglianza, giacché ci sono elettori che vedono riconosciuta la validità del proprio voto rispetto ad altri che, a parità di modalità di espressione del suffragio, lo vedranno privare di ogni effetto.

Appare, in conclusione, a nostro avviso evidente come sia l'art. 48 nel suo complesso ad esigere che il *favor* trovi un'applicazione non solo corretta, ma anche uniforme, attraverso la tempestiva assunzione di misure che consentano di dare applicazione ad un principio da cui discende la garanzia stessa della sovranità popolare¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Ampiamente sul punto G. LASORELLA, *La verifica dei poteri alla prova del nuovo sistema elettorale*, cit., pp. 287 ss.

¹⁴⁵ Precisiamo, peraltro, che quanto scritto nel testo conserva il proprio valore anche laddove si sposi la tesi (autorevolmente formulata, tra gli altri, da N. BOBBIO, *Teoria generale della politica*, Torino, 1999, 331; e da G. SARTORI, *Democrazia. Cosa è*, Milano, 2007, p. 30) che quello di sovranità popolare sia oggi un concetto da ridiscutere, poiché anche gli Autori che vi aderiscono mantengono pur sempre ferma l'idea che «la elezione costituisce la miglior soluzione per l'investitura dei governanti» (così G. GEMMA, *La liberaldemocrazia non esige la democraticità dei sistemi elettorali*, ne *Lo Stato*, n. 12/2019, p. 278).