

N. 3681

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore SCHIFANI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 DICEMBRE 1998

Modifiche in materia di legislazione elettorale

ONOREVOLI SENATORI. - L'espressione del voto sulla scheda elettorale mal si presta alla previsione di automatismi invalidanti del voto per il solo fatto del mancato rispetto di determinate modalità indicate dal legislatore.

Lungi dallo svolgere una funzione di tutela, l'irrigidimento delle forme finirebbe infatti per limitare e dunque per ledere il diritto di voto garantito dalla Costituzione (articolo 48).

Si comprende quindi come in tale materia viga il principio della strumentalità delle forme, del primato cioè che ha sulla forma la ricognizione del dato sostanziale della volontà dell'elettore. In altre parole, il voto deve potersi esprimere validamente anche attraverso una forma che non corrisponda in senso stretto a quella indicata dalla legge.

Questo fondamentale principio è chiaramente sanzionato dall'articolo 69 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, per il quale la validità del voto deve essere ammessa «ogni qual volta possa desumersi la volontà effettiva dell'elettore».

La strumentalità delle forme incontra una deroga, a tutela della stessa libertà di voto, soltanto nella esigenza della segretezza (articolo 48 della Costituzione). Anche infatti nella ipotesi in cui da un voto espresso in forma scomposta possa comunque ricavarci la volontà effettiva dell'elettore, il voto non sarà valido se si riscontrino «scritture o segni tali da far ritenere, in modo inoppugnabile, che l'elettore abbia voluto far riconoscere il proprio voto» (articolo 70, comma 1, del testo unico citato).

Di grande importanza è il requisito della «inoppugnabilità» della riconoscibilità del voto, il quale costituisce il precipitato del naturale carattere derogatorio della norma rispetto alla strumentalità delle forme. In assenza di un tale requisito rigoroso, ogni voto espresso in una forma diversa da quella prevista potrebbe altrimenti intendersi come segno di riconoscibilità, determinando non una eccezione, ma un totale capovolgimento del principio della strumentalità delle forme.

In definitiva, questi sono i principi che governano la materia e che hanno certamente valore di insostituibili corollari delle regole costituzionali:

- a) la sostanza della volontà dell'elettore deve prevalere sulla forma;
- b) soltanto nell'ipotesi eccezionale in cui si dimostri inequivocabilmente la riconoscibilità dell'elettore il voto sarà invalido.

* * *

Pur essendo chiara la *ratio* che muove la normativa citata - cioè che le regole predisposte dall'ordinamento a tutela della libertà di voto non possono trasformarsi in strumenti di limitazione di tale libertà (cosiddetta *favor voti*) - segnali non confortanti provengono dalla prassi applicativa, nella quale non di rado si evidenziano degli orientamenti che con troppa facilità finiscono per tradurre irregolarità formali in nullità del voto.

Di particolare rilievo è al riguardo la casistica nella quale si configura un utilizzo ampliativo della regola della non riconoscibilità. Ci riferiamo soprattutto alla tendenza a configurare come automatica prova della

riconoscibilità la presenza di scritte e segni anomali o ai quali comunque non si possa attribuire un significato coerente con il contesto del voto. Si dimentica infatti che la inoppugnabilità della riconoscibilità del voto va dimostrata «in positivo», non essendo sufficiente che l'interprete non riesca ad individuare il significato di una certa espressione. In sostanza questi orientamenti applicativi finiscono per svilire il requisito della inoppugnabilità e dunque del carattere eccezionale della nullità per riconoscibilità, conferendo rilievo invalidante ad ogni segno anomalo e determinando proprio quella situazione sopra descritta di un totale capovolgimento del principio della strumentalità delle forme.

In questo quadro, quantomai discutibili sono le scelte operate dalle più recenti innovazioni legislative in materia nel senso di un ingiustificato, e di dubbia costituzionalità, irrigidimento delle forme.

L'attuale disposto dell'articolo 58, secondo comma, del testo unico citato (da ultimo modificato dall'articolo 1 del decreto-legge 10 maggio 1996, n. 257, convertito con modificazioni, dalla legge 8 luglio 1996, n. 368) disciplina l'espressione del voto e dispone in particolare che questa deve avvenire attraverso un solo segno nell'apposito rettangolo, per ciascuna delle due schede (maggioritario e proporzionale). A ciò si aggiunge che «sono vietati altri segni o indicazioni».

Analoga previsione è contenuta nell'articolo 14 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, come modificato dall'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 257 citato.

Le citate disposizioni, con la perentoria previsione di un divieto, sembrano introdurre una ipotesi di nullità derivante di per sé dalla presenza di più segni, senza cioè che sia possibile verificare se possa desumersi egualmente la volontà effettiva dell'elettore.

Significativo è al riguardo l'articolo 2 del decreto-legge 10 maggio 1996, n. 257, il

quale prescrive che nei manifesti venga evidenziata «l'avvertenza che l'elettore può esprimere un solo segno», proprio perché se ne traggono oggi conseguenze rigorose.

Significativo è altresì che l'articolo 69 del testo unico approvato decreto del citato Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 (volontà effettiva) faccia salvo l'articolo 70 (non riconoscibilità), il quale a sua volta fa salvo l'articolo 58.

Significativo è infine che nelle, pur non vincolanti, *Istruzioni per le operazioni degli uffici elettorali di sezione* del Ministero dell'interno (Roma 1996) si affermi espressamente: «è nullo inoltre il voto contenuto nella scheda su cui è stato tracciato più di un segno (articolo 58, secondo comma, del testo unico n. 361 del 1957)» (p. 112).

In sostanza, si configura proprio una ipotesi di ingiustificato irrigidimento formalistico e quindi di sostanziale violazione della libertà di voto.

* * *

Guardando, d'altra parte, all'esempio della Gran Bretagna, cioè di un importante paese europeo di lunga e consolidata esperienza democratica, si ha conferma delle nostre indicazioni. Nella legge elettorale inglese del 1983 si menzionano le ipotesi di una espressione del voto non rispondente al modello, ma tale tipizzazione ha un valore solo indicativo o al più di indice sintomatico di invalidità, poiché occorre comunque verificare se possa desumersi la volontà effettiva dell'elettore, sempre a condizione della non riconoscibilità.

«Le schede elettorali nelle quali il voto si trova espresso: *a*) in luogo diverso da quello appropriato; *b*) in altro modo che mediante una croce, o *c*) con più di un segno, non si considerano per ciò solo nulle se la intenzione che il voto sia per uno o altro dei candidati appaia chiara e se il modo in cui la scheda è stata segnata non identifica di per sé il votante e non si può provare che questo possa

essere identificato attraverso la scheda» (articolo 47, comma 2).

* * *

Il seguente disegno di legge si propone dunque due obiettivi:

a) abrogare le norme che contemplano, o rendono comunque possibile in via interpretativa, ingiustificati automatismi invalidanti di carattere formale; in tal senso, alle modalità di espressione del voto previste dalla legge va riattribuita una funzione indicativa e non di forma esclusiva di esercizio del diritto;

b) indirizzare più chiaramente la prassi applicativa in direzione di un rafforzamento del valore del *favor voti*, dando il giusto peso al principio della strumentalità delle forme e riconducendo al suo naturale ambito di eccezionalità la regola della non riconoscibilità del voto.

Riguardo al primo obiettivo:

vengono modificati l'articolo 58, secondo comma, del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 361 e l'articolo 14 del citato decreto legislativo n. 533 del 1957, sopprimendo le parti in cui dispongono che «sono vietati altri segni o indicazioni»; questo inciso costituisce infatti il principale riferimento normativo del vigente rigore formalista;

si modifica l'articolo 2 del decreto-legge n. 257 del 1996, sostituendo le parole «l'elettore può esprimere un solo segno» con le parole «il voto si esprime tracciando

un solo segno»; pur trattandosi di un riferimento secondario, riguardante le avvertenze dei manifesti, la vigente formulazione sembra coerente con il rigore del divieto di altri segni o indicazioni e va dunque sostituita con una formulazione più asettica.

Riguardo al secondo obiettivo:

si modifica l'articolo 69 del citato testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, contenente il principio della strumentalità delle forme, nel senso di estenderne espressamente l'applicazione anche ad ipotesi di espressione anomala del voto; ci si è al riguardo rifatti essenzialmente all'efficace modello della legislazione inglese;

si modifica l'articolo 70 del medesimo testo unico, per rimarcare il carattere di eccezionale delle ipotesi di nullità per riconoscibilità dell'elettore, attraverso una specificazione del requisito già esistente della inoppugnabilità della prova della riconoscibilità; si vuole con ciò indirizzare diversamente quei citati orientamenti applicativi che utilizzano in modo ampliativo questa ipotesi di nullità; in particolare si chiarisce che la riconoscibilità deve essere cumulativamente oggettiva e soggettiva (si sono qui ripresi condivisibili orientamenti giurisprudenziali del Consiglio di giustizia amministrativa siciliano: ad esempio la decisione del 30 gennaio 1991, n. 12), che la prova della riconoscibilità deve effettuarsi in positivo e non può per sé ricavarsi dal fatto che non si riesca ad attribuire un significato a segni anomali.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Modifiche alle norme per l'elezione
della Camera dei deputati)*

1. All'articolo 58, secondo comma, del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, sono soppresse le parole: «Sono vietati altri segni o indicazioni».

2. All'articolo 69 del testo unico di cui al comma 1 è aggiunto il seguente comma:

«La regola di cui al primo comma si applica anche quando il voto si trovi espresso in parte della scheda diversa da quella a ciò destinata, con più di un segno o comunque attraverso una forma anomala».

3. All'articolo 70 del testo unico di cui al comma 1, alla fine del primo comma sono aggiunte le seguenti parole: «Non è di per sé sufficiente che le scritture o segni siano di forma anomala ovvero che non si possa loro attribuire un significato coerente con il contesto del voto, poiché, ai fini della nullità del voto, è da considerare decisivo unicamente che detti segni e scritture debbano ritenersi come manifestazioni di voto intenzionalmente riconoscibile».

Art. 2.

*(Modifiche alle norme per l'elezione
del Senato della Repubblica)*

1. All'articolo 14 del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, sono soppresse le parole: «Sono vietati altri segni o indicazioni».

Art. 3.

(Modifiche al decreto legge 10 maggio 1996, n. 257, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 luglio 1996, n. 368)

1. All'articolo 2 del decreto-legge 10 maggio 1996, n. 257, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 luglio 1996, n. 368, le parole: «l'elettore può esprimere un solo segno» sono sostituite con le parole: «il voto si esprime tracciando un segno».

