

UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PADOVA

Chiarezza, certezza e comprensibilità negli atti  
amministrativi

*Michele A. Cortelazzo*  
*Il problema della recidiva*

Roma, 25 giugno 2024



## Per fatto personale

Dal 1981 al 2020 ho svolto, credo per complessive 50 volte, la funzione di Presidente di seggio (*rectius* Presidente di ufficio elettorale di sezione).

Nel 2008, con la collaborazione di un'allieva (Chiara Di Benedetto) e un allievo (Matteo Viale), di 5 studentesse (Claudia Andreatta, Myriam Bisognin, Ilenia Boschini, Paola Corain, Francesca Pietropoli) e di 1 studente (Enrico Finucci), ho riscritto l'intero manuale di istruzioni per le operazioni elettorali.

*Le "Istruzioni per le operazioni degli uffici elettorali di sezione" tradotte in italiano. Omaggio al Ministro dell'Interno, a cura di Michele A. Cortelazzo, Chiara Di Benedetto, Matteo Viale, Padova, CLEUP, 2008.*





## Le reazioni

Nel 2008 Michele Cortelazzo, italianista dell'Università di Padova, ha impegnato un gruppo di studenti in un laboratorio di ri-scrittura delle *Istruzioni per le operazioni degli uffici elettorali di sezione*: l'apprezzabile frutto di questo lavoro collettivo è un manualetto agile, redatto in uno stile limpido e chiaro a tutti.

La risposta è in un prezioso libretto curato dal preside della facoltà di lettere e filosofia di Padova Michele Cortelazzo. Si intitola: *Le istruzioni per le operazioni degli uffici elettorali di sezione tradotte in italiano*. Sottotitolo: *Omaggio al ministero dell'Interno*. Non fosse una cosa seria, potrebbe essere scambiata per satira: se le regole elettorali fossero comprensibili, perché mai dovrebbero essere «tradotte in italiano»?

Gianrico Carofiglio, *La manomissione delle parole*, Milano, Rizzoli, 2010

Gian Antonio Stella, *Le leggi bruciate e le leggi incomprensibili*, "Corriere della sera", 25 marzo 2010, p. 11.



## E gli omaggiati?

Giuliano Amato, Ministro dell'Interno  
fino all'8 maggio 2008

silenzio

Roberto Maroni, Ministro dell'Interno  
dall'8 maggio 2008 al 16 novembre 2011

silenzio

Annamaria Cancellieri, Ministra  
dell'Interno dal 16 novembre 2011 al 28  
aprile 2013

un cortese biglietto  
di ringraziamento



## Ma poi ....





# Un confronto

## § 1. — Composizione dell'ufficio elettorale di sezione e validità delle operazioni.

In ogni sezione è costituito un ufficio elettorale (art. 51 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, ed art. 34 del testo unico 30 marzo 1957, n. 361).

L'ufficio elettorale di sezione è composto da un presidente, da quattro scrutatori — di cui uno, a scelta del presidente, assume le funzioni di vicepresidente — e da un segretario.

Per la validità delle operazioni dell'ufficio elettorale di sezione devono trovarsi sempre presenti almeno tre membri dell'ufficio stesso fra i quali il presidente o il vicepresidente (art. 51 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, ed art. 66, secondo comma, del testo unico 30 marzo 1957, n. 361).

Nella dizione «operazioni elettorali» rientrano tutti gli adempimenti che vengono compiuti dagli uffici elettorali di sezione dal momento della loro costituzione fino alla dichiarazione del risultato dello scrutinio della sezione medesima.

## 1. Composizione del seggio

In ogni sezione elettorale è costituito un seggio.

Il seggio è composto da un presidente, un segretario e quattro scrutatori e deve restare invariato per tutta la durata delle operazioni, salvo quanto illustrato al paragrafo 29.

Il presidente sceglie fra i quattro scrutatori un vicepresidente che lo assiste in tutte le sue funzioni.

Per la validità delle operazioni elettorali devono essere presenti almeno tre componenti del seggio, fra i quali il presidente o il vicepresidente

Sulla composizione del seggio: art. 34 del T.U. 30 marzo 1957, n. 361, come modificato dall'art. 8 della legge 21 marzo 1990, n. 53.

Sulla scelta del vicepresidente: art. 40, secondo comma, del T.U. 30 marzo 1957, n. 361.

Sulla validità delle operazioni elettorali: art. 66, secondo comma, del T.U. 30 marzo 1957, n. 361.

## CAPITOLO I

### LA COMPOSIZIONE DEL SEGGIO ELETTORALE

## § 1. Composizione del seggio e validità delle operazioni

In ogni sezione è costituito un seggio elettorale.

Il seggio è composto da un presidente, un segretario e quattro scrutatori.

Uno degli scrutatori, a scelta del presidente, assume le funzioni di vicepresidente.

Per la validità delle operazioni del seggio devono essere sempre presenti almeno tre componenti, fra i quali il presidente o il vicepresidente.

(Cf. artt. 34 e 66, secondo comma, T.U. n. 361/1957)

# Un altro confronto

§ 59. — Caso in cui si presenti un elettore che ha diritto di votare in base a sentenza o in base ad attestazione del sindaco.

Il presidente, prima di consegnare la scheda all'elettore che si presenta a votare munito di una sentenza della Corte d'appello o della Corte di Cassazione che, a norma dell'art. 47, secondo comma, del testo unico n. 361, lo dichiara elettore della circoscrizione, ovvero che sia ammesso al voto in base ad attestazione del sindaco rilasciata a norma dell'art. 32-bis del testo unico 20 marzo 1967, n. 223, come aggiunto dall'art. 3 della legge 7 febbraio 1979, n. 40, deve:

- a) prendere visione della sentenza o dell'attestazione anzidette;
- b) far prendere nota, nel relativo paragrafo del verbale, delle generalità dell'elettore, del numero del documento di riconoscimento e dell'autorità che lo ha rilasciato o della persona che attesta la sua identità, nonché degli estremi della sentenza o dell'attestazione;
- c) apporre sulla sentenza o sull'attestazione l'annotazione: «Ha votato» nonché la propria firma, la data e il bollo dell'ufficio, per impedire che l'elettore sia ammesso a votare anche in un'altra sezione dello stesso Comune o di un altro comune della circoscrizione.

Se l'elettore viene ammesso a votare munito dell'attestazione del sindaco, l'elettore stesso potrà esercitare il diritto di voto esclusivamente presso la sezione indicata nell'attestazione medesima (art. 3 della legge n. 40/1979).

La scheda che il presidente consegna a detto elettore deve essere prelevata da quelle autenticate.

Occorre a questo proposito avvertire che, non risultando l'elettore iscritto nelle liste della sezione, non è stata autenticata per lui alcuna scheda.

È necessario pertanto che, ogni qualvolta ad un elettore non iscritto nelle liste della sezione sia consegnata una scheda autenticata, il presidente la sostituisca immediatamente con un'altra prelevata dal corrispondente plico delle schede residue [Busta n. 5-A (Parl. Eur.)], la quale viene firmata da uno scrutatore e, dopo essere stata bollata dal presidente, è da questi introdotta nella scatola destinata a contenere le schede autenticate.

Nessuna scheda in più, viceversa, deve essere autenticata per gli elettori muniti di attestato sostitutivo della tessera elettorale per quella singola consultazione (art. 7 del D.P.R. n. 299/00), perché per essi, in quanto già iscritti nella lista sezionale, è già stata autenticata una scheda il sabato mattina.

16.1 - Elettori che hanno diritto di votare in base a sentenza o ad attestazione del sindaco

Deve essere ammesso a votare l'elettore che presenta al seggio:

- a) una sentenza della Corte d'appello o della Corte di Cassazione che lo dichiara elettore della circoscrizione;

(Cfr. art. 47, secondo comma, T.U. n. 361/1957)

- b) una attestazione di ammissione al voto rilasciata dal sindaco.

(Cfr. art. 32-bis D.P.R. n. 223/1967)

In tali casi, il presidente del seggio, prima di consegnare la scheda all'elettore, deve:

- prendere visione della sentenza o dell'attestazione;
- far prendere nota, nell'apposito paragrafo del verbale, delle generalità dell'elettore; del numero del documento di riconoscimento e dell'autorità che lo ha rilasciato o della persona che attesta la sua identità; degli estremi della sentenza o dell'attestazione;
- apporre sulla sentenza o sull'attestazione l'annotazione: «Ha votato», la propria firma, la data e il bollo della sezione, per impedire che l'elettore sia ammesso a votare anche in un'altra sezione della circoscrizione elettorale.

Se l'elettore viene ammesso a votare in base all'attestazione del sindaco, può votare solo presso la sezione indicata nell'attestazione.

La scheda che il presidente consegna all'elettore deve essere prelevata da quelle autenticate.

Poiché l'elettore non risulta iscritto nelle liste sezionali, non è stata conteggiata e autenticata per lui alcuna scheda.

Pertanto, ogni volta che a un elettore non iscritto nelle liste sezionali è consegnata una scheda autenticata, il presidente deve sostituirla immediatamente con un'altra prelevata dal pacco delle schede non autenticate.

La scheda prelevata tra quelle non autenticate deve essere firmata da uno scrutatore e bollata dal presidente, dopo di che il presidente stesso la inserisce nella cassetta o scatola destinata a contenere le schede autenticate.



## Un altro confronto

	2009	2014- 2024
<b>Gulpease</b>	44,2	50,6
<b>Lunghezza del testo</b>	422	318
<b>Lunghezza media delle frasi</b>	42,2	22,7
<b>Lunghezza media delle parole</b>	5,2	5,3

Misure di leggibilità del paragrafo che tratta degli elettori che si presentano a votare con un'attestazione del sindaco



# Come viene trattata un'innovazione normativa?

Nel 2024 è stata introdotta un'innovazione: gli studenti fuori sede hanno potuto votare nel comune di domicilio temporaneo.

Nella stesura delle istruzioni l'estensore non poteva appoggiarsi al modello degli studiosi, né alla revisione avviata nel 2013-2014 da funzionari evidentemente sensibilizzati ai temi della chiarezza e della semplicità espositiva.



# Come viene trattata un'innovazione normativa?

sono iscritti possono votare per le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia per l'anno 2024 al di fuori del proprio comune di iscrizione elettorale. In particolare, quando il comune di temporaneo domicilio appartiene alla medesima circoscrizione elettorale in cui ricade il comune nelle cui liste elettorali sono iscritti, gli studenti fuori sede possono votare, previa domanda, nel comune di temporaneo domicilio.

Il comune di temporaneo domicilio, pertanto, previa verifica a cura del comune di residenza che lo studente fuori sede sia in possesso del diritto di elettorato attivo, rilascia allo studente stesso, anche mediante l'utilizzo di strumenti telematici, una attestazione di ammissione al voto con l'indicazione del numero e dell'indirizzo della sezione presso cui votare.

Lo studente vota previa identificazione personale ed esibizione della tessera elettorale.

Sulla tessera deve essere apposto il bollo della sezione e la data in cui si svolge la consultazione. Al riguardo, non potendosi escludere che lo studente elettore fuori sede, nell'arco delle due giornate di votazione, partecipi alle elezioni europee nel luogo di temporaneo domicilio e ad altre contestuali elezioni nel suo Comune di iscrizione elettorale, è opportuno che nel caso in cui sulla sua tessera elettorale vi sia già il bollo di un'altra sezione, con data 8 o 9 giugno, il presidente del seggio lo ammetta al voto dopo averlo reso edotto sul divieto di esprimere il voto in più sezioni elettorali per una medesima consultazione.

Il numero della tessera va annotato nell'apposito registro.

Nel registro si prende nota altresì del comune e del numero della sezione elettorale dove lo studente è iscritto.

Inoltre, il presidente del seggio, prima di consegnare la scheda allo studente che si presenta a votare, deve:

- prendere visione dell'attestazione rilasciata dal sindaco del comune di temporaneo domicilio, verificando se la sezione elettorale in cui lo studente si presenta a votare corrisponde a quella indicata nell'attestazione stessa;
- far prendere nota, nell'apposito paragrafo del verbale, delle generalità dello studente; del numero del documento di riconoscimento e dell'autorità che lo ha rilasciato, del comune e del numero della sezione elettorale dove lo studente è iscritto;
- apporre sull'attestazione rilasciata dal sindaco l'annotazione: «Ha votato», la propria firma, la data e il bollo della sezione, per impedire che l'elettore sia nuovamente ammesso a votare.

La scheda che il presidente consegna allo studente è stata già conteg-

giata tra quelle autenticate, tra le quali deve quindi essere prelevata.

I nominativi degli studenti ammessi a votare nella sezione devono essere infine aggiunti in calce alla lista sezionale.

(Cfr. art. 1-ter D.L. n. 7/2024)

## 16.2. - Studenti fuori sede ammessi a votare con attestazione del sindaco di temporaneo domicilio

Gli elettori "fuori sede" che, per motivi di studio, sono temporaneamente domiciliati per un periodo di almeno tre mesi in un comune italiano situato in una regione diversa da quella in cui si trova il comune nelle cui liste elettorali





# Come viene trattata un'innovazione normativa?

	<b>2024</b>
<b>Gulpease</b>	44,9
<b>Lunghezza del testo</b>	529
<b>Lunghezza media delle frasi</b>	35,3
<b>Lunghezza media delle parole</b>	5,3

Misure di leggibilità del paragrafo che tratta degli studenti fuori sede



# Come viene trattata un'innovazione normativa?

	2009	2014- 2024
<b>Gulpease</b>	44,2	50,6
<b>Lunghezza del testo</b>	422	318
<b>Lunghezza media delle frasi</b>	42,2	22,7
<b>Lunghezza media delle parole</b>	5,2	5,3
	2024	
<b>Gulpease</b>	44,9	
<b>Lunghezza del testo</b>	529	
<b>Lunghezza media delle frasi</b>	35,3	
<b>Lunghezza media delle parole</b>	5,3	



## Come viene trattata un'innovazione normativa?

Gli elettori “fuori sede” che, per motivi di studio, sono temporaneamente domiciliati per un periodo di almeno tre mesi in un comune italiano situato in una regione diversa da quella in cui si trova il comune nelle cui liste elettorali sono iscritti possono votare per le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia per l’anno 2024 al di fuori del proprio comune di iscrizione elettorale. In particolare, quando il comune di temporaneo domicilio appartiene alla medesima circoscrizione elettorale in cui ricade il comune nelle cui liste elettorali sono iscritti, gli studenti fuori sede possono votare, previa domanda, nel comune di temporaneo domicilio.

Il comune di temporaneo domicilio, pertanto, previa verifica a cura del comune di residenza che lo studente fuori sede sia in possesso del diritto di elettorato attivo, rilascia allo studente stesso, anche mediante l’utilizzo di strumenti telematici, una attestazione di ammissione al voto con l’indicazione del numero e dell’indirizzo della sezione presso cui votare.



# Come viene trattata un'innovazione normativa?

## Art. 1-ter

Disciplina sperimentale per l'esercizio del diritto di voto da parte degli studenti fuori sede in occasione dell'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia per l'anno 2024

1. In occasione delle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia per l'anno 2024, gli elettori fuori sede che per motivi di studio sono temporaneamente domiciliati, per un periodo di almeno tre mesi nel quale ricade la data di svolgimento della predetta consultazione elettorale, in un comune italiano situato in una regione diversa da quella in cui si trova il comune nelle cui liste elettorali sono iscritti possono esercitare il diritto di voto con le modalità previste dal presente articolo.

2. Quando il comune di temporaneo domicilio appartiene alla medesima circoscrizione elettorale in cui ricade il comune nelle cui liste elettorali sono iscritti, gli elettori fuori sede di cui al comma 1 possono votare nel comune di temporaneo domicilio.

3. Quando il comune di temporaneo domicilio appartiene a una circoscrizione elettorale diversa da quella in cui ricade il comune nelle cui liste elettorali sono iscritti, gli elettori fuori sede di cui al comma 1 possono votare nel comune capoluogo della regione in cui è situato il comune di temporaneo domicilio. Il voto è espresso per le liste e i candidati della circoscrizione di appartenenza dell'elettore, presso le sezioni elettorali speciali istituite ai sensi del comma 8.



## Cosa si ricava da questo episodio?

Il funzionario ministeriale non formato sulle tecniche di scrittura

- è incapace di distinguere tipi di testo
- è incapace di riconoscere le caratteristiche linguistico-testuali del testo che si trova a integrare
- ha un imprinting, che diventa compulsivo, alla motivazione (dettagliata)
- è incapace di selezionare le informazioni pertinenti
- è incapace di liberarsi dalle scorie lessicali e sintattiche che provengono dalla sua formazione
- è malato di iperprecisionismo
- per tutto questo a volte peggiora la già pessima qualità linguistica delle leggi.



## Come viene trattata un'innovazione normativa?

Gli elettori “fuori sede” che, per motivi di studio, sono temporaneamente domiciliati per un periodo di almeno tre mesi in un comune italiano situato in una regione diversa da quella in cui si trova il comune nelle cui liste elettorali sono iscritti possono votare per le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia per l'anno 2024 al di fuori del proprio comune di iscrizione elettorale. In particolare, quando il comune di temporaneo domicilio appartiene alla medesima circoscrizione elettorale in cui ricade il comune nelle cui liste elettorali sono iscritti, gli studenti fuori sede possono votare, previa domanda, nel comune di temporaneo domicilio.

Il comune di temporaneo domicilio, pertanto, previa verifica a cura del comune di residenza che lo studente fuori sede sia in possesso del diritto di elettorato attivo, rilascia allo studente stesso, anche mediante l'utilizzo di strumenti telematici, una attestazione di ammissione al voto con l'indicazione del numero e dell'indirizzo della sezione presso cui votare.



## Come viene trattata un'innovazione normativa?

Gli studenti che vivono in una regione diversa da quella di residenza possono votare nel comune di domicilio temporaneo. Vengono attribuiti a un seggio del comune se si trovano nella stessa circoscrizione elettorale del comune nelle cui liste elettorali sono iscritti.

Gli studenti che hanno chiesto di votare nel comune in cui vivono per studiare hanno ricevuto una attestazione di ammissione al voto. Nell'attestazione è indicato in quale seggio possono votare.



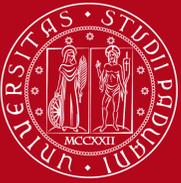
## Come viene trattata un'innovazione normativa?

	<b>originale</b>	<b>riscrittura</b>
<b>Gulpease</b>	39,3	47,5
<b>Lunghezza del testo</b>	178	76
<b>Lunghezza media delle frasi</b>	59,3	19
<b>Lunghezza media delle parole</b>	5,4	5,4



# Come viene trattata un'innovazione normativa?

	<b>legge</b>	<b>circolare</b>	<b>istruzioni</b>
<b>Gulpease</b>	40,1	42,6	39,3
<b>Lunghezza del testo</b>	211	277	178
<b>Lunghezza media delle frasi</b>	35,2	34,6	59,3
<b>Lunghezza media delle parole</b>	5,2	5,5	5,4

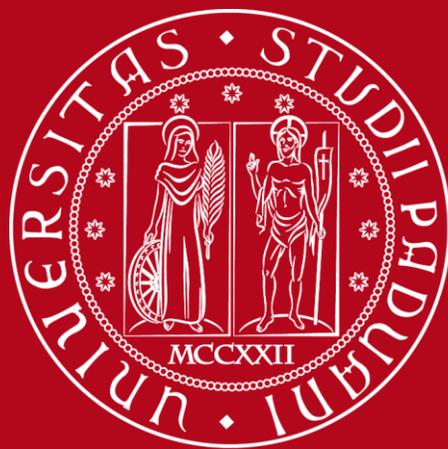


## Cosa si ricava da questo episodio?

Le conclusioni sono, quindi, sconcertanti. E lo sono anche se documentano un dato di fatto risaputo.

La semplicità e la chiarezza sono principi inerentemente estranei all'habitus del funzionario ministeriale.

Ogni volta bisogna ricominciare daccapo.



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PADOVA

[cortmic@unipd.it](mailto:cortmic@unipd.it)