



# Modifiche al regolamento di cui al DPR n. 395 del 2003, di attuazione della legge n. 286/2003, recante disciplina dei Comitati degli italiani all'estero

## Atto del Governo 93

Dossier n° 101 - Schede di lettura  
26 maggio 2014

### Informazioni sugli atti di riferimento

|                                       |   |
|---------------------------------------|---|
| Atto del Governo:                     | 93  |
| Titolo:                               | Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante modifiche al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 2003, n. 395, di attuazione della legge 23 ottobre 2003, n. 286, recante disciplina dei Comitati degli italiani all'estero |
| Ministro competente:                  | Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro degli Affari esteri  |
| Norma di riferimento:                 | legge 23 ottobre 2003, n. 286; decreto-legge 30 maggio 2012, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2012, n. 118   |
| Numero di articoli:                   | 18  |
| Date:                                 |   |
| presentazione:                        | 4 febbraio 2014   |
| assegnazione:                         | 16 aprile 2014  |
| termine per l'espressione del parere: | 16 maggio 2014  |
| Commissione competente :              | III Affari esteri   |
| Rilievi di altre Commissioni :        | V Bilancio  |

### Presupposti normativi

Le norme del **decreto-legge 30 maggio 2012, n. 67**, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2012, n. 118, hanno operato - nella prospettiva di un riordino della normativa di settore (legge 23 ottobre 2003, n. 286) **un ulteriore rinvio** al 2014 delle **elezioni dei Comitati degli italiani all'estero** e conseguentemente del Consiglio generale degli italiani all'estero (CGIE), che in base alla precedente proroga avrebbero dovuto svolgersi nel 2012.

**Sempre il richiamato decreto-legge n. 67 ha introdotto la modalità del voto informatico per questa tipologia di elezioni**, rinviando ad un successivo regolamento per l'attuazione della disposizione. Lo schema di regolamento appare volto a **modificare il DPR n. 395/2003, onde recepire le modalità di votazione e scrutinio informatico introdotte dal decreto-legge n. 67**.

Al proposito peraltro la relazione introduttiva al provvedimento in esame non manca di rilevare come la versione definitiva del decreto-legge n. 67 del 2012, a seguito delle sostanziali modifiche apportate dalla legge di conversione, non sia privo di ambivalenze, poichè prevede che il regolamento da un lato disciplini le modalità di svolgimento delle **operazioni di voto in appositi seggi**, anche se con modalità informatiche e, dall'altro, disciplini l'ipotesi di svolgere tali operazioni, ove tecnicamente fattibili, da remoto, tramite l'utilizzo di personal computer e della rete Internet. La dettagliata normativa introdotta dallo schema di regolamento appare volta anche a superare tale aporia, con una serie di previsioni tecnico-amministrative.

L'Analisi dell'impatto della regolamentazione, allegata allo schema di regolamento, ricorda come la previsione del voto informatico risponda ad **esigenze di modernizzazione della Pubblica amministrazione e si inserisca nel quadro del programma di digitalizzazione dei servizi offerti dalla rete consolare del Ministero degli Affari esteri**. Altrettanto se non più importanti sono i profili finanziari, visto che i costi previsti per il voto informatico risulterebbero non superiori a due milioni, ovvero un decimo delle somme normalmente spese per le operazioni di voto per corrispondenza. Infine, **il voto per corrispondenza come finora disciplinato garantisce minori livelli di personalità e segretezza del voto**, come più volte rilevato a partire dalla operatività di tale istituto: appare invece intuitivo come i voti espressi in modalità informatica, immediatamente acquisiti dal portale dedicato del Ministero degli Affari esteri, non siano poi in nessun modo più alterabili. Come precisato nella relazione introduttiva, il progetto di regolamento prevede il voto elettronico sia in appositi seggi presso gli Uffici consolari sia a distanza - in questo caso però previa distribuzione strettamente personale di appositi *personal identification number (PIN)*, che garantiscano le credenziali di accesso al sistema *online* per il titolare. Si rileva inoltre che, pur con l'onerosità del necessario passaggio presso la sede consolare per il ritiro delle credenziali, **il ricorso al voto a distanza consente**

**teoricamente di incrementare il numero dei votanti, rispondendo quindi a un'esigenza squisitamente democratica.**

Le principali innovazioni apportate con le modifiche al vigente regolamento di attuazione della legge sulle elezioni dei COMITES consistono, sempre in base alla relazione introduttiva, anzitutto nella distribuzione di credenziali per il voto da remoto - che saranno valide per tutte le successive consultazioni - in due fasi, la prima delle quali strettamente personale e diretta allo sportello consolare, e la seconda per via telematica. È poi prevista l'attivazione delle credenziali in occasione dell'indizione delle elezioni, dopo aver verificato la qualità di elettore dell'interessato tramite confronto con l'elenco fornito dal ministero dell'Interno. È altresì prevista la costituzione di seggi presso gli Uffici consolari di prima categoria, e possibilmente anche di seconda categoria, nonché in altri locali individuati dal comitato elettorale, nei quali votare con modalità elettronica. Da remoto, invece, potranno votare coloro che, in possesso delle suddette credenziali, siano in grado di collegarsi tramite la rete Internet al sito dedicato del Ministero degli Affari esteri. La ricezione e la custodia dei voti espressi avverranno presso un unico server centrale a Roma, e la banca dati centrale consentirà la verifica dei risultati in via elettronica anche da parte dei seggi sparsi per il mondo.

La relazione introduttiva, infine, fa cenno ad **alcune criticità del provvedimento in esame**, a partire dalla **limitazione delle operazioni di voto non da remoto alle sole sedi degli Uffici consolari**, che potrebbe comportare gravi difficoltà nelle circoscrizioni con elevato numero di italiani residenti: è vero che previa autorizzazione del Ministro degli Affari esteri potrebbero crearsi seggi ulteriori, ma ciò sarebbe evidentemente subordinato alla disponibilità di maggiori fondi. È anche prevista la possibilità che il capo dell'Ufficio consolare, sempre su autorizzazione ministeriale, disponga di estendere le operazioni di voto al seggio al di là dei due giorni previsti in linea di principio: ciò tuttavia comporterebbe certamente disagi per gli utenti e per le sedi di voto coinvolte.

## Contenuto

Passando all'articolato del provvedimento in esame, **l'articolo 1** modifica il corrispondente articolo del DPR n. 395 del 2003, onde introdurre nelle definizioni le novità connesse al voto informatico ed espungere i precedenti riferimenti al voto cartaceo per corrispondenza.

**L'articolo 2** modifica l'articolo 9, laddove al comma 1 la vigente formulazione prevede che possano far parte dei COMITES i cittadini stranieri di origine italiana per parte di almeno uno dei genitori, fino al quarto grado in linea retta di ascendenza: la nuova formulazione limita al secondo grado la possibilità di risalire nella linea di ascendenza, onde connotare più precipuamente in senso nazionale la rappresentatività dei COMITES.

Le modifiche che **l'articolo 3** apporta all'articolo 13 riguardano la previsione per la quale il Ministero degli Affari esteri individua tre giorni consecutivi per lo svolgimento delle operazioni di voto da remoto: all'interno di detto periodo di tre giorni il capo di ciascun Ufficio consolare individua due giorni, uno dei quali almeno festivo secondo il calendario locale, per lo svolgimento delle operazioni di voto informatico al seggio. Peraltro, si potrà prevedere previa autorizzazione ministeriale di prolungare le operazioni di voto per più di due giorni, compatibilmente con le pause e i recuperi spettanti al personale. Infine, ciascun Ufficio consolare esporrà le liste dei candidati per l'elezione del COMITES, oltreché nei propri locali, anche nel proprio sito Internet.

**L'articolo 4** aggiunge al comma 4 dell'articolo 14 **la previsione della presentazione di ciascuna lista in formato elettronico**, oltre che cartaceo: nella relazione introduttiva si rileva come ciò sia necessario per il successivo riversamento del contrassegno e dei nomi dei candidati nelle schede elettroniche.

**L'articolo 5** modifica l'articolo 16 aggiungendo al **comma 1** - ove sono riportati i compiti del comitato elettorale circoscrizionale - la previsione per cui il comitato comunica ai presentatori delle liste l'esito delle operazioni relative all'ammissione, riduzione o inammissibilità delle liste presentate.

**L'articolo 6** dello schema di regolamento in esame sostituisce integralmente l'articolo 17: la nuova formulazione disciplina il sistema informatico per il rilascio delle credenziali che rendono possibile l'accesso al sito Internet dedicato al voto da remoto. È previsto che il Ministero degli Affari esteri (**comma 1**) si incarichi di progettare e gestire il sistema informatico, onde assicurare le più ampie garanzie disponibili e prevenire intrusioni e attacchi deliberati. Il sistema informatico (**comma 2**) garantisce l'anonimato, la segretezza e la non alterabilità del voto, e inoltre rende impossibile (**comma 3**) la ripetizione del voto per la medesima consultazione. Il voto espresso è inviato ad una banca dati centrale che ne dà conferma all'atto della ricezione, e non rimane memorizzato se non nella banca dati medesima (**comma 4**). È prevista (**comma 6**) la consegna personale, ai cittadini che ne facciano richiesta, della prima parte delle credenziali per il voto elettronico da remoto, mentre la seconda parte è inviata in maniera criptata tramite posta elettronica. L'accesso al sistema informatico è inibito in caso di assenza del nominativo associato alle credenziali dall'elenco degli aventi diritto al voto: in tal caso tuttavia il cittadino è informato, tramite un avviso a video, della possibilità di attivare la procedura di cui alla nuova formulazione dell'articolo 19 del DPR 395 del 2003 (*v. infra*).

**L'articolo 7** sostituisce integralmente l'articolo 18: il nuovo testo disciplina la designazione dei rappresentanti di lista e l'istituzione dei seggi. È previsto in particolare che entro il quindicesimo giorno precedente l'inizio delle operazioni elettorali il capo dell'Ufficio consolare (comma 2) costituisce il seggio, e,

se possibile e opportuno, ne istituisce altri presso uno o più uffici dipendenti di seconda categoria. Previa autorizzazione del Ministero degli Affari esteri possono essere istituiti dal capo dell'Ufficio consolare seggi anche in altri locali individuati dal comitato elettorale, tenendo in debito conto peraltro la funzionalità, la sicurezza e le garanzie di riservatezza delle operazioni di voto da svolgere in tali locali. Il **comma 4** prevede la dotazione nei seggi di postazioni informatiche di agevole utilizzazione, capaci di emettere certificazione cartacea dell'avvenuto voto e, soprattutto, di collegarsi in modo protetto con la banca dati centrale istituita presso il Ministero degli Affari esteri.

**L'articolo 8** sostituisce integralmente l'articolo 19: la novella - come annota la relazione introduttiva allo schema di regolamento - elimina la possibilità di ammettere al voto informatico presso i seggi i cittadini cancellati dall'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE) per ragioni di irreperibilità. In particolare, poiché il comma 1 prevede la qualifica di elettore in capo ai soli residenti da più di sei mesi nella circoscrizione interessata, tale qualifica non potrà essere riconosciuta a chi non figuri più negli elenchi dell'AIRE, che per ciò stesso non potrà vedersi riconosciuta la residenza nella circoscrizione. In ogni modo, è prevista una verifica presso il Comune di iscrizione elettorale della mancanza di cause ostative al godimento dell'elettorato attivo, verifica che dovrà avvenire in tempi brevi per via di comunicazione telematica tra l'Ufficio consolare e il Comune interessato.

**L'articolo 9** sostituisce integralmente l'articolo 20, in materia di modalità di ammissione al seggio, che sono sostanzialmente analoghe a quelle previste per il voto politico nel territorio nazionale.

**L'articolo 10** sostituisce integralmente l'articolo 21, al fine di disciplinare **l'espressione informatica del voto ai seggi**.

**L'articolo 11** sostituisce integralmente l'articolo 22, in materia di verbalizzazione delle operazioni elettorali ai seggi.

**L'articolo 12** sostituisce integralmente l'articolo 23, al fine di disciplinare le **operazioni di voto informatico da remoto tramite la rete Internet**, che l'elettore può utilizzare in alternativa al voto informatico presso gli appositi seggi.

**L'articolo 13** sostituisce integralmente l'articolo 24, in materia di scrutinio dei risultati elettorali, che avviene a cura del comitato elettorale sia in riferimento ai voti espressi ai seggi che a quelli da remoto.

**L'articolo 14** modifica il comma 1 dell'articolo 26 del DPR 395 del 2003, onde prevedere che, prima di procedere a ripartire i seggi tra le liste concorrenti, decida su eventuali reclami verbalizzati.

**L'articolo 15** modifica il comma 1 dell'articolo 28 del DPR 395 del 2003, onde affiancare, alle eventuali cause ostative locali allo svolgimento delle elezioni dei COMITES, anche cause di natura tecnica che localmente possano ostacolare il voto con modalità informatiche.

**L'articolo 16** modifica il comma 1 dell'articolo 34 del DPR 395 del 2003, onde aggiornare i riferimenti normativi alla tariffa consolare, dalla quale sono esentate le operazioni connesse con l'esercizio elettorale.

**L'articolo 17** dispone l'abrogazione dell'articolo 25 (sui voti contestati) e dell'articolo 32 (rappresentanza del capo dell'Ufficio consolare) del DPR 395 del 2003, oltre a sopprimere le tabelle relative alla vigente modulistica su carta per il voto per corrispondenza. Sono poi eliminati nell'intero regolamento i riferimenti al Ministro per gli italiani nel mondo, divenuti ormai obsoleti.

La relazione introduttiva al provvedimento, in merito all'abrogazione dell'articolo 32, rileva come per vari motivi il capo dell'Ufficio consolare debba poter delegare a rappresentarlo anche un componente dell'Ufficio che non sia necessariamente il suo più diretto collaboratore: al proposito tuttavia **il Consiglio di Stato**, nel parere del 9 gennaio 2014, pur esprimendosi a favore dell'ulteriore corso dello schema di regolamento, raccomanda l'eliminazione dell'abrogazione dell'articolo 32, che non sarebbe coerente con le finalità assegnate al regolamento dalla fonte primaria. In particolare, il Consiglio di Stato osserva come restino del tutto valide le ragioni per le quali la responsabilità dei seggi debba essere intestata a un qualificato rappresentante, diretto collaboratore del capo dell'Ufficio consolare.

Infine **l'articolo 18** prevede una **clausola di invarianza finanziaria**, per la quale l'attuazione del provvedimento in esame avverrà, da parte delle Amministrazioni pubbliche coinvolte, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, e comunque non oltre il limite della somma autorizzata dal comma 3 dell'articolo 1 del citato decreto-legge n. 67 del 2012, ovvero nel limite di spesa di due milioni per il 2014.

Sull'assenza, a corredo del provvedimento in esame, del parere del **Consiglio generale degli italiani all'estero**, il Ministro per le riforme costituzionali i rapporti con il Parlamento ha informato della comunicazione del Ministro degli Affari esteri in base alla quale, riferendosi all'articolo 3, comma 5 della legge 268 del 1989, si prescinde dal parere del CGIE qualora il Consiglio o il Comitato di presidenza non si esprimano nella riunione successiva alla richiesta di detto parere. L'Analisi dell'impatto della regolamentazione che accompagna il provvedimento, tuttavia, riporta **le perplessità del Comitato di presidenza del CGIE** - pur in assenza di un parere formalizzato - sulla validità dello schema di regolamento in esame, soprattutto per l'esiguità delle risorse disponibili per il cambiamento del sistema di voto, che limiterebbero il numero dei seggi e quindi la partecipazione al voto di tutti gli aventi diritto, mentre il voto da remoto sarebbe gravato dalla preliminare necessità di comparire nell'Ufficio consolare per la consegna personale della prima parte delle credenziali.

La più volte richiamata Analisi dell'impatto della regolamentazione non manca di rilevare come nei paesi tecnologicamente meno avanzati la possibilità del voto da remoto potrebbe essere assai limitata. Peraltro, l'impatto delle innovazioni informatiche nel voto per i COMITES dovrebbe essere durevole a vantaggio della rete consolare, tra l'altro con l'acquisizione di attrezzature informatiche in via permanente.

Infine, il provvedimento in esame è accompagnato anche da un'Analisi tecnico-normativa e da una Relazione tecnico-finanziaria sul progetto del **voto elettronico all'estero (VELE)**: sulla scorta di quest'ultima si desume che, in considerazione dei tempi ristretti, si renderà necessario l'acquisto o l'affitto di una soluzione informatica già sviluppata da terzi per la realizzazione di una piattaforma *software* che consenta il voto elettronico in condizioni ottimali di sicurezza e affidabilità. Sarà anche necessario l'apporto di una società di consulenza per il consolidamento della documentazione, vista l'imminente scadenza della presentazione del capitolato e del bando di pubblica gara. Gli oneri previsti per il **progetto VELE non dovrebbero superare i due milioni di euro fissati**, come si è visto, nel decreto-legge n. 67 del 2012.