

Numero 255/2014 e data 23/01/2014



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

## Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 9 gennaio 2014

**NUMERO AFFARE 04025/2013**

**OGGETTO:**

Ministero degli affari esteri.

Schema di regolamento recante "modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 2003, n. 395"

### LA SEZIONE

Vista la relazione n. 2885212013-12-19, pervenuta il 19 dicembre 2013, con la quale il Ministero degli affari esteri, ufficio legislativo, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento in oggetto; esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Paolo De Ioanna;

Premesso.

1. La relazione istruttoria riferisce che il decreto-legge 30 maggio 2012, n. 67 ha disposto il rinvio delle elezioni dei COMITES "al fine di conseguire l'obiettivo di razionalizzazione della spesa pubblica destinata

a garantire l'operatività degli organismi di rappresentanza degli italiani all'estero, in attesa del generale riordino della normativa che disciplina la composizione e le modalità di elezione, con riduzione dei relativi costi". Quest'ultimo rinvio delle elezioni, inizialmente fissate per l'anno 2009, rinviate al 2010 e poi al 2012, è stato conseguenza necessaria dell'incapienza del relativo capitolo di bilancio, che presentava una disponibilità di 6 milioni a fronte di un fabbisogno stimato nell'ordine dei 21 milioni di euro.

La necessità di disporre un terzo rinvio consecutivo delle consultazioni al 2014, ha indotto il Ministero degli affari esteri a prendere atto del fatto che la carenza finanziaria era passata da dato congiunturale a dato strutturale. In tale ottica, la norma del citato decreto-legge demandava ad un regolamento l'individuazione delle "modalità di votazione mediante l'utilizzo di tecnologia informatica (...) in modo da garantire che il relativo onere non superi il tetto di spesa indicato" (due milioni di euro).

In sostanza, il decreto legge prevedeva la modalità di voto esclusivamente con tecnica elettronica ("da remoto") e ciò avrebbe dovuto consentire di ridurre sensibilmente il relativo onere, liberando risorse già stanziare per le elezioni per altre più pressanti finalità, sempre collegate alle politiche in favore degli italiani all'estero.

Tuttavia, la legge 23 luglio 2012, n. 118, nel convertire il dl 30 maggio 2012, n. 67, ha introdotto modifiche sostanziali rispetto al testo originario.

In particolare nel testo in sede di conversione è stata introdotta

all'articolo 1 la modifica segnalata in grassetto nel testo che segue:

“Con regolamento da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, su proposta del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delegato all'innovazione tecnologica e allo sviluppo della società dell'informazione, sono stabilite le modalità di votazione e scrutinio nei seggi costituiti presso la sede dell'ufficio consolare o, ove possibile, anche in altri locali predisposti dal comitato elettorale, tenuto conto del numero degli elettori, della loro dislocazione e della disponibilità di personale, anche mediante l'utilizzo di tecnologia informatica, nel rispetto dei principi di personalità e segretezza del voto, in modo da garantire che il relativo onere non superi il tetto di spesa indicato al comma 3 del presente articolo, che il sistema di voto con tecnologia informatica sia sicuro da attacchi deliberati o comunque non autorizzati, garantisca il funzionamento del voto da qualunque inefficienza del materiale o del programma tecnologico e consenta all'elettore di poter ottenere conferma del suo voto. Con il medesimo regolamento e' stabilita la disciplina delle operazioni di scrutinio nel rispetto del principio di segretezza del voto, adeguate all'adozione del sistema di votazione mediante l'utilizzo di tecnologia informatica, nonché la modalità di partecipazione al voto con tecnologia informatica mediante la disponibilità di postazioni di accesso per gli elettori che non dispongono di un personal computer ovvero che si trovano in Paesi in cui la trasmissione cifrata dei dati e' interdetta o impossibile.”

2. Lo schema di regolamento in esame da seguito alla previsione di cui al surrichiamato art. 1, cercando di sciogliere le questioni interpretative poste dalla modifica introdotta in sede di conversione del dl. Infatti, la modifica parlamentare, non priva di ambiguità, sembra che possa ragionevolmente essere letta nel senso che l'elettore che disponga di un personal computer può evitare di recarsi al seggio. Il regolamento in esame deve disciplinare le "modalità di partecipazione al voto con tecnologia informatica mediante la disponibilità di postazioni di accesso per gli elettori che non dispongono di un personal computer ovvero che si trovano in Paesi in cui la trasmissione cifrata dei dati è interdetta o impossibile".

Effettivamente, tale disposizione sembra presupporre che l'elettore che disponga di un personal computer possa evitare di recarsi al seggio. Al riguardo anche la relazione segnala che i lavori del Senato sembrano indicare che l'intervento intendeva affiancare il voto nei seggi al voto informatico. Dunque, sulla base di questa linea interpretativa, il testo regolamentare in esame prevede il voto elettronico sia in seggi presso gli Uffici consolari, sia in remoto - previa distribuzione personale per questa seconda modalità di appositi "pin" (condizione tecnica questa destinata a garantire che le credenziali di accesso al sistema online siano in possesso del titolare).

Pur prevedendosi quindi un necessario passaggio al Consolato per il ritiro delle credenziali, il ricorso al voto da remoto dovrebbe consentire di incrementare il numero di votanti rispetto all'ipotesi del solo voto al seggio.

3. Lo schema in esame dunque disciplina le modalità di attuazione del voto informatico; le soluzioni sono, nelle intenzioni dichiarate del Ministero proponente, frutto di scelte largamente condizionate dallo stato dell'arte informatica, scelte dirette a garantire idonei requisiti di personalità e segretezza del voto.

Il testo, composto da 17 articoli, si concentra sulle le seguenti innovazioni:

- Distribuzione di credenziali per il voto da remoto, valide per tutte le successive consultazioni, al connazionale che ne faccia richiesta, in due tempi: una prima parte consegnata personalmente allo sportello consolare ed una seconda per via telematica;
- Attivazione delle credenziali in occasione dell'indizione delle elezioni e previa verifica della qualità di elettore (tramite confronto con l'elenco provvisorio fornito dal Ministero dell'interno);
- Costituzione di seggi presso gli uffici consolari di prima categoria, e possibilmente presso gli uffici consolari di seconda categoria ed in altri locali individuati dal comitato elettorale, dove si vota con modalità elettronica;
- Voto da remoto con collegamento da qualsiasi computer ad un sito dedicato;
- Ricezione e custodia dei voti espressi presso un unico server centrale a Roma;
- Verifica dei risultati in via elettronica da parte del seggio mediante consultazione della banca dati centrale.

La relazione istruttoria pone in evidenza che la principale criticità da affrontare è stata costituita dal numero dei seggi da creare a fronte dei limiti di bilancio imposti per legge (due milioni di euro), che in prima analisi, secondo l'iniziale impostazione del decreto legge, limitavano le operazioni di voto alle sole sedi degli Uffici consolari. Nel corso dell'esame parlamentare è risultato evidente che circoscrizioni con numeri importanti di elettori avrebbero avuto oggettive difficoltà a gestirne l'afflusso presso un solo seggio.

La soluzione prescelta, sulla scorta della norma primaria, non limita pertanto in principio il numero di seggi, sottoponendo peraltro la creazione di seggi ulteriori rispetto a quelli istituiti presso gli uffici consolari di prima e di seconda categoria ad una preventiva autorizzazione ministeriale. In tal modo, l'eventuale disponibilità di maggiori fondi consentirebbe di ovviare al problema contingente.

Lo schema di regolamento prevede in alternativa la possibilità che il capo dell'ufficio consolare disponga – su autorizzazione ministeriale – l'estensione delle operazioni di voto al seggio oltre i due giorni previsti in linea di principio.

Gli elementi in atti consentono di procedere nell'esame di merito del testo.

Premesso.

1. Le soluzioni individuate nello schema in esame appaiono nell'insieme coerenti con la formulazione della norma primaria, come convertita dalle Camere.

In particolare, il vincolo finanziario, che si pone obiettivamente come

la ragione sostanziale alla base della normativa introdotta in via d'urgenza, riconduce necessariamente la dialettica organizzativa, tra il comitato elettorale e l'ufficio consolare, ad una preventiva autorizzazione ministeriale, ove si intendano istituire seggi ulteriori rispetto a quelli istituiti, in via ordinaria, presso gli uffici consolari di prima e seconda categoria. Il comitato elettorale individua le sedi, ma la concreta attivazione del seggio è rimessa ad uno scrutinio finanziario ( l'esistenza dei fondi sull'apposito capitolo) che non può che essere rimessa al Ministero. In questo senso la soluzione individuata nello schema regolamentare in esame appare tecnicamente appropriata per conseguire, nei limiti imposti dalla norma, gli obiettivi di contenimento e razionalizzazione della spesa.

2. Nell'art. 2, il nuovo comma 1 dell'art. 17 stabilisce che il MEF configura e gestisce il sistema informatico secondo le più ampie garanzie di sicurezza disponibili, secondo lo stato dell'arte; si tratta di un criterio del tutto coerente con gli scopi della norma primaria; tuttavia è evidente che se l'esigenza primaria deve essere quella delle garanzie di sicurezza, fermo restando il vincolo finanziario, si tratta di un criterio organizzativo destinato a prevalere, nella attuazione della norma, anche sulla teorica possibilità di istituire ulteriori seggi. In altri termini, la possibilità di istituire nuovi seggi è recessiva davanti alla prioritaria esigenza di garantire la sicurezza da intrusioni esterne che possono inquinare la genuinità della espressione del voto.

3. Nell'art. 8, al comma 2, del nuovo articolo 19, si stabilisce che se

necessario “ ai fini di cui al comma 1, l'ufficio consolare trasmette entro ventiquattro ore in via telematica o tramite fax la relativa richiesta al comune, che invia, con gli stessi mezzi, la dichiarazione entro le successive ventiquattro ore”. Nella configurazione degli adempimenti ivi previsti non appare chiaro a partire da quale momento scattano le 24 ore entro le quali l'ufficio consolare trasmette la richiesta al comune. E' un profilo che forse è utile chiarire meglio.

4. Si osserva infine che l'abrogazione dell'art. 32 del DPR 395/2003 (Rappresentanza del capo dell'ufficio consolare), disposta nell'art. 17, non appare coerente con le finalità che la fonte primaria assegna al regolamento: finalità strettamente connesse con le nuove modalità tecniche di svolgimento delle elezioni ai Comites; tali modalità, ora strettamente funzionalizzate ad un limite finanziario, preventivo ed espresso, che giustifica una apposita autorizzazione ministeriale per la costituzione di seggi ulteriori, lasciano del tutto valide le ragioni per le quali l'ordinamento ha stabilito che la responsabilità dei seggi debba essere intestata, necessariamente, ad un qualificato rappresentante consolare, diretto collaboratore del capo dell'ufficio consolare. In altri termini, l'abrogazione è una scelta non connessa, non coerente ed ultronea rispetto ai criteri e ai fini posti nella norma primaria: appare pertanto necessario eliminare questa previsione abrogativa.

P.Q.M.

La Sezione, per quanto di propria competenza, esprime parere favorevole all'ulteriore corso dello schema in oggetto, con le

osservazioni e le modifiche indicate nella parte motiva.

L'ESTENSORE

Paolo De Ioanna



IL PRESIDENTE

Franco Frattini



IL SEGRETARIO

Maria Luisa Salvini

