

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)

Seduta n. 546

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE MISURE DA
PREDISPORRE PER LO SVOLGIMENTO DELLE
CAMPAGNE ELETTORALI E L'ESERCIZIO DEL
DIRITTO DI VOTO NELLA CIRCOSCRIZIONE ESTERO

10° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 21 SETTEMBRE 2005

Presidenza del presidente PASTORE

I N D I C E**Audizione del Direttore centrale per i servizi demografici del Ministero dell'interno**

PRESIDENTE	Pag. 3, 10, 11 e <i>passim</i>	* <i>CICLOSI</i>	Pag. 4, 10, 12 e <i>passim</i>
DEL PENNINO (<i>Misto-PRI</i>)	10, 14		
PETRINI (<i>Mar-DL-U</i>)	11, 14		

N.B.: Gli interventi contrassegnati con l'asterisco sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democratica e di Centro: UDC; Verdi-l'Unione: Verdi-Un; Misto: Misto; Misto-il Cantiere: Misto-Cant; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Democrazia Cristiana per le Autonomie: Misto-DC-Aut; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-La Casa delle Libertà: Misto-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-MIS (Movimento Idea Sociale): Misto-MIS; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-Unità Socialista: Misto-SDI-US; Misto Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.

Interviene il Direttore centrale per i servizi demografici del Ministero dell'interno, prefetto Mario Ciclosi, accompagnato dal viceprefetto Giuseppe Castaldo, nonché dai signori Salvatore Galatioto e Federico Paolone.

I lavori hanno inizio alle ore 15,20.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Direttore centrale per i servizi demografici del Ministero dell'interno

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulle misure da predisporre per lo svolgimento delle campagne elettorali e l'esercizio del diritto di voto nella circoscrizione Estero.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Oggi è prevista l'audizione del Direttore centrale per i servizi demografici del Ministero dell'interno, prefetto Mario Ciclosi, accompagnato dal viceprefetto Giuseppe Castaldo nonché dai signori Salvatore Galatioto e Federico Paolone, che ringrazio per la disponibilità.

A suo tempo avevamo chiesto agli uffici del Ministero dell'interno competenti che ci venissero spiegate, anche in termini semplici, le procedure per la gestione e la tenuta dell'anagrafe degli italiani residenti all'estero nonché le tecniche e le modalità per l'aggiornamento degli archivi e il loro allineamento con quelli consolari.

Prima di dare la parola ai nostri ospiti vorrei in premessa ricordare che la Commissione ha dato inizio a quest'indagine conoscitiva, che si è svolta sia in questa sede sia compiendo sopralluoghi all'estero, con l'obiettivo di valutare specifiche problematiche, alcune delle quali non interessano l'audizione odierna.

Si è riscontrato un dato che, anche se noto a tutti, necessiterebbe di essere compreso meglio. Mi riferisco al disallineamento storicamente presente negli archivi e che, almeno dal punto di vista legislativo, si è cercato di affrontare e risolvere sulla base di appositi provvedimenti e l'impiego di adeguate risorse. Molto è stato fatto - di questo ne diamo certamente atto - però la situazione sembra ancora piuttosto grave, anche perché sembra evidenziarsi una sorta di inseguimento tra l'aggiornamento che si attua e il disallineamento che si crea nuovamente negli archivi subito dopo. Naturalmente non si può prescindere da una continua evoluzione dei numeri

riferiti alla cittadinanza, ma ciò evidentemente comporta una notevole difficoltà nel definire in termini assoluti la situazione.

Desidereremmo avere qualche chiarimento ulteriore sulle modalità di trasmissione dei dati. In che modo vengono trasmessi i documenti? A chi compete il loro invio? Chi è il destinatario? Quali verifiche e controlli vengono effettuati? Quali atti amministrativi, o comunque di carattere tecnico, sono necessari per creare e definire nel tempo l'archivio unico?

Sulla base delle risposte e delle indicazioni politiche che il Parlamento potrà dare grazie ad iniziative di carattere legislativo si spera di riportare questo settore in un ambito fisiologico e non più patologico come purtroppo accade attualmente, anche se certamente ogni Paese presenta situazioni diverse.

Do la parola al prefetto Ciclosi, ricordando che al termine della sua relazione i colleghi che lo desiderano potranno rivolgergli eventuali domande o richieste di chiarimento.

* *CICLOSI*. Rivolgo in primo luogo un saluto al Presidente e ai componenti della Commissione e li ringrazio per questo incontro che ci consente di illustrare gli elementi tecnici, amministrativi ed operativi che caratterizzano l'attività di aggiornamento dei dati anagrafici degli italiani residenti all'estero.

In premessa credo sia importante sottolineare che, grazie ai supporti informatici a nostra disposizione, è stata ricostruita a beneficio dei componenti la Commissione una stazione virtuale che riproduce l'AIRE di un Comune che colloquia con il Ministero dell'interno, ciò per far comprendere esattamente come si sono perfezionate le procedure informatizzate nell'ambito dei collegamenti tra Ministero dell'interno e Comuni. Il sistema riprodotto è collegato anche con l'indice nazionale dell'anagrafe che, come loro sanno, è stato oggetto di un recente intervento legislativo piuttosto importante.

Mi sono permesso di seguire una scaletta che in parte dovrebbe permettere di rispondere ai quesiti posti dal presidente Pastore, anche se certamente sono con i colleghi a disposizione per qualsiasi ulteriore approfondimento ci venga richiesto.

Ricordo che la normativa istitutiva dell'AIRE (legge n. 470 del 1988 e decreto del Presidente della Repubblica n. 323 del 1989) prevede l'obbligo di iscrizione per tutti i cittadini italiani che risiedano stabilmente all'estero o che abbiano intenzione di risiedervi per un periodo di tempo superiore all'anno. Quest'ultimo caso rappresenta uno dei problemi alla base del disallineamento allorquando le procedure non vengano seguite con precisione.

Per iscriversi all'AIRE, così come per aggiornare la propria posizione anagrafica, il cittadino italiano che si sia trasferito dall'Italia all'estero o che abbia, all'estero, trasferito la residenza o abitazione in altro luogo deve, entro 90 giorni dal trasferimento, presentarsi all'ufficio consolare di nuova residenza e rendere, attraverso la compilazione di un apposito modello (Cons 01), una dichiarazione di residenza. È comunque sempre

possibile, anche dopo i 90 giorni previsti, recarsi presso l'ufficio consolare per regolarizzare la propria posizione anagrafica.

Tale modello viene poi trasmesso dall'ufficio consolare al Comune italiano di ultima residenza dell'interessato oppure, in caso di nascita e residenza continuativa all'estero dello stesso, al comune di ultima residenza dei suoi genitori o antenati. Il modello in questione deve, inoltre, essere accompagnato, laddove necessario, dall'atto di nascita e dall'attestazione consolare di cittadinanza.

L'iscrizione all'AIRE può essere effettuata solo a seguito della trascrizione, negli appositi registri dello stato civile del comune competente, del relativo atto di nascita. È inoltre necessario, per tutti coloro che si iscrivono, dichiarare l'esatto e completo indirizzo estero. Come si può già notare, la collaborazione fattiva del cittadino diventa uno degli elementi fondamentali per il raccordo degli atti.

L'iscrizione all'AIRE comporta la contestuale cancellazione dall'anagrafe della popolazione residente e decorre normalmente dalla data di ricevimento, da parte del Comune, della dichiarazione resa dal cittadino all'ufficio consolare di residenza.

Qualora il connazionale si rechi, prima di partire, all'anagrafe del Comune di ultima residenza per dichiarare la propria intenzione di trasferirsi all'estero per un periodo di tempo superiore ad un anno, il suo nominativo è annotato nel registro delle cancellazioni anagrafiche e in quello delle iscrizioni all'AIRE in attesa che il provvedimento venga perfezionato con il ricevimento della dichiarazione presentata dall'interessato all'ufficio consolare. In questo caso la decorrenza dell'iscrizione è quella della prima dichiarazione al Comune. L'iscrizione all'AIRE, oltre che volontariamente, può avvenire anche d'ufficio, nel caso di cittadini che, pur non avendo presentato le dichiarazioni dovute, siano conosciuti dagli uffici consolari, in base ai dati acquisiti agli atti o agli accertamenti eseguiti.

La non perfetta conoscenza del funzionamento dell'AIRE e dei diritti e doveri collegati all'iscrizione non consente una corretta partecipazione alle procedure da parte del cittadino, mentre il concreto esercizio del dovere civico di collaborare con la pubblica amministrazione costituisce uno degli elementi fondamentali del funzionamento dell'AIRE. Tale circostanza è stata osservata anche all'estero. Questo è uno dei motivi alla base dell'iniziativa voluta dal Ministero dell'interno per facilitare tale partecipazione, per cui prima delle ultime consultazioni elettorali è stato predisposto e distribuito, a cura della Direzione centrale per i servizi demografici del Ministero dell'interno, a tutti i Comuni italiani con iscritti all'AIRE un opuscolo informativo, intitolato «Guida per gli italiani all'estero: diritti e doveri», con il quale si è cercato di raggiungere il maggior numero possibile di cittadini italiani all'estero, già emigrati o in partenza, per fornire loro alcune informazioni essenziali e per renderli consapevoli del fatto che la pubblica amministrazione non può erogare un servizio efficiente e soddisfacente senza la partecipazione attiva dei cittadini stessi. Se questo è vero in Italia, dove il livello di consapevolezza e partecipazione è sicuramente più elevato, lo è ancora di più all'estero. Da ciò sca-

turisce la necessità di trovare canali informativi sintetici ma essenziali per raggiungere e sensibilizzare sull'argomento i nostri connazionali.

Uno dei motivi di disallineamento tra i dati presenti nell'AIRE e quelli contenuti negli schedari consolari è sicuramente la mancanza di informatizzazione di tutto il complesso processo di registrazione, che comporta un continuo flusso informativo che parte normalmente dall'estero (uffici consolari), arriva in Italia (Comuni) e spesso torna all'estero per il completamento dell'*iter*. Finora l'informatizzazione ha riguardato – come accennato all'inizio – esclusivamente il flusso informativo tra i Comuni e il Ministero dell'interno (informatizzazione su cui l'amministrazione ha investito e continua ad investire ingenti finanziamenti), e quindi di fatto è stata razionalizzata solo la parte finale del processo di registrazione, ma non l'intero processo e quindi il raccordo con una delle fonti fondamentali delle notizie che risiedono all'estero.

Prima del 2002 l'invio dei dati AIRE avveniva in formato cartaceo, anche all'interno del territorio nazionale, per poi passare ad un sistema informatizzato, attraverso la procedura ANAG-AIRE, che con il tempo è stata aggiornata e arricchita di nuove funzionalità. Qualora si ritenesse di doverla approfondire, è disponibile l'accesso informatico a tale procedura.

Allo stato, il modello di autodichiarazione del cittadino (Cons 01), senza il quale il Comune non può iscrivere nessuno all'AIRE, in quanto è ciò che attesta l'effettivo trasferimento della persona, viene trasmesso per posta dall'estero in Italia, insieme all'atto di nascita e all'attestazione consolare di cittadinanza (quando serve). Ciò comporta che spesso tale modello non arrivi, o arrivi dopo tempo, e che contenga errori di digitazione fatti dall'ufficio consolare nella trascrizione o dal Comune nel momento della registrazione. In altri casi il modello contiene contraddizioni rispetto a precedenti informazioni ricevute, quando non c'è una partecipazione attiva del cittadino, causando così una serie di note di chiarimenti e aggiornamenti tra l'Italia e l'estero. Tale invio cartaceo comporta assai spesso perdita di tempo e di risorse, provoca problemi di disallineamento e non permette un dialogo in tempo reale tra gli uffici interessati e quindi l'aggiornamento delle banche dati.

Per ovviare a tali problemi è stata presentata, all'interno dell'iniziativa «Lotta agli sprechi» del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, la richiesta di cofinanziamento di un progetto comune del Ministero dell'interno e del Ministero degli affari esteri articolato in due parti: la gestione informatica del modello Cons 01 e la gestione elettronica delle funzioni consolari. Ciò significa che l'informatizzazione dei dati consolari è necessaria anche all'estero, poiché anche lì si sono registrate difficoltà di gestione dei dati, carenza di personale, differenti sistemi operativi, istruzioni applicate non sempre nella stessa linea. Questo progetto nella seduta del 20 aprile scorso è stato oggetto di una delibazione collegiale da parte del Comitato permanente anagrafico-elettorale, che ha il compito di stilare l'elenco aggiornato degli italiani che poi saranno ammessi al voto all'estero.

Se la richiesta di cofinanziamento verrà approvata, oltre all'informaticizzazione della procedura di invio e gestione del modello di autodichiarazione, si potrà portare a compimento anche l'automazione di tutto il processo di registrazione, rendendo controllabile in tempo reale il confronto tra i dati presenti negli schedari consolari e quelli presenti nell'AIRE. Si avranno inoltre notevoli risparmi in termini di risorse, nonché l'eliminazione di possibili errori di digitazione e la sicurezza nella trasmissione dei dati, con l'utilizzo del sistema di garanzia che il Ministero dell'interno ha adottato (il *backbone*), che garantisce la circolarità delle informazioni demografiche nell'ambito del territorio nazionale.

Per quanto riguarda l'autenticazione della firma (trasmettendo i dati in rete, diventa necessario che i documenti di base siano sottoscritti dai pubblici funzionari che li formulano), si farà ricorso alla firma digitale. Con il decreto ministeriale del 2 agosto 2005, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 12 agosto di quest'anno, è stato stabilito che il Ministero dell'interno, attraverso l'utilizzazione della CIE, diventa autorità di certificazione per la sottoscrizione degli atti di stato civile e anagrafe (quindi provvederà ad autenticare le firme di tutti gli operatori demografici).

In occasione dell'ultimo confronto informatico tra i dati contenuti negli schedari consolari e quelli presenti nell'AIRE è risultato che vi sono ancora circa 1.300.000 nominativi presenti soltanto negli schedari consolari e non anche nell'AIRE e circa 700.000 registrati nell'AIRE ma non inseriti negli schedari consolari. Alla base di questi dati, tutti riferiti a posizioni non allineate ci sono motivazioni di vario genere, che possono essere sintetizzate come segue (sono stati fatti al riguardo una serie di sondaggi e campionature puntuali).

Una percentuale significativa di nominativi, soprattutto tra quelli presenti nei soli schedari consolari, si riferisce a persone non più in possesso della cittadinanza italiana, irreperibili, deceduti, rimpatriati, trasferiti senza averne dato notizia agli uffici consolari in altre circoscrizioni, o privi della necessaria documentazione per essere iscritti all'AIRE (mi riferisco, ad esempio, alla mancanza dell'atto di nascita, che è uno degli elementi fondamentali per attestare effettivamente l'essere cittadino). Un'altra percentuale significativa è probabilmente rappresentata da posizioni non ancora trasmesse ai Comuni per la registrazione all'AIRE, a causa anche della nota carenza di personale degli uffici consolari, o da posizioni non ancora registrate dai Comuni, sia a causa del mancato invio dei correlati atti di stato civile o di incongruenza nelle certificazioni trasmesse, sia – in specifici casi – per problemi collegati all'entità degli atti introitati dai singoli Comuni. Il Comune di Roma, ad esempio, sta ancora scontando l'eredità di essere stata considerata anagrafe residuale per tutti coloro che erano nati all'estero, laddove non era possibile risalire al Comune di ultima residenza degli antenati; inoltre, ancora adesso, moltissimi italiani all'estero scelgono il Comune di Roma per la trascrizione degli atti di nascita e di iscrizione all'AIRE. Il Comune di Roma si è comunque attivato per promuovere un progetto di smaltimento dell'ingente arretrato esistente in materia di anagrafe e stato civile. Questa operazione è stata favorita anche

dal Ministero, che ha messo a disposizione una consistente somma di 500.000 euro per cofinanziare tale progetto di smaltimento. Esiste infine un gruppo, anch'esso significativo, di nominativi non allineati per problemi di errori di digitazione (Comuni e consolati). Questi errori debbono essere fatti risalire all'elemento umano.

Per alcuni di questi problemi, in particolare la presenza dell'arretrato in alcuni specifici Comuni, si è già intervenuto e continuiamo a farlo puntualmente ogni volta che verifichiamo l'esistenza di tali situazioni.

La preoccupazione del Ministero dell'interno è stata quella di informatizzare l'intero sistema, eliminando una parte degli errori che incidono sulla gestione dei *database*. È stata pertanto attivata e quindi puntualizzata l'intera procedura informatizzata, eliminando anche quelle procedure che in un primo tempo coinvolgevano le prefetture nella gestione dell'AIRE centrale. Al momento i dati in rete vengono scambiati solamente tra Comuni e AIRE centrale, con aggiornamenti automatici. Gli stessi sistemi operativi attivati sono completamente automatizzati, al fine di evitare che siano commessi errori presso i Comuni. Ciò ha comportato la necessità di collegare in rete tutti gli 8.100 Comuni italiani, i quali presentano caratteristiche organizzative le più disparate.

Per completare la rete e l'organizzazione nell'ultimo anno e mezzo il Ministero dell'interno ha operato un forte investimento economico, provvedendo a dotare più di 1.000 piccoli Comuni italiani delle attrezzature informatiche di base per la gestione automatizzata dell'anagrafe AIRE (computer, stampanti, *modem*, collegamenti vari, programmi applicativi), nonché dell'assistenza tecnica alle postazioni e di quella per la formazione del personale. Abbiamo pertanto messo in rete tutti i Comuni e questo ci ha consentito di completare la circolarità dei dati anagrafici negli uffici comunali per la gestione delle altre funzioni connesse: sarà infatti possibile, poi, passare all'emissione della carta d'identità elettronica, alla gestione dello stato civile informatizzato e così via. Questa operazione ha comportato ovviamente un grosso impegno, anche perché è stata condotta in pochissimo tempo (all'incirca sei mesi).

L'assistenza ai Comuni in questo momento viene assicurata dal Ministero anche con la predisposizione di una serie di applicativi informatici in materia che consentono di gestire in automatico non solo l'AIRE, ma anche gli altri compiti connessi all'anagrafe. Come vedete, stiamo puntando a completare il processo informativo sull'intero territorio nazionale.

Nella scorsa primavera abbiamo attivato un'azione straordinaria di controllo sulla regolare tenuta delle anagrafi comunali finalizzata a verificare l'effettivo rispetto degli adempimenti previsti in materia di cancellazioni anagrafiche e revisioni delle stesse. Tale azione sta portando i suoi frutti in quanto è significativamente aumentato il numero di Comuni che inviano regolarmente i dati all'AIRE centrale e sono emerse alcune particolari situazioni critiche che si stanno attentamente monitorando, e soprattutto eliminando, con l'ausilio dell'attività di vigilanza delle prefetture-uffici territoriali di Governo; in particolare cito i Comuni di Angri, Assoro, Catania, Ceprano, Comiso, Licata, Ragusa, Ravanusa, Seminara e Tito.

Tale attività di monitoraggio sta continuando in modo regolare ed assiduo e si stanno attivando controlli molto più puntuali che si avvalgono dell'informatica e quindi garantiscono la qualità dei dati inseriti.

Di recente è stato realizzato anche un nuovo sistema di vigilanza anagrafica, in attuazione della direttiva annuale del Ministro dell'interno relativa all'attività amministrativa per l'anno 2004. Questo modello informatizzato si prefigge, tra l'altro, di analizzare l'organizzazione dei Comuni incaricati delle funzioni demografiche, di acquisire informazioni sullo stato del relativo piano di sicurezza comunale e sui relativi aspetti tecnico-operativi di gestione. L'informatizzazione delle procedure di ispezione anagrafica, di archiviazione e di consultazione dei dati consentirà, tra l'altro, la digitalizzazione della documentazione redatta durante le ispezioni anagrafiche sulla tenuta delle anagrafi dei residenti e dell'AIRE.

Ricordo che in precedenza il funzionario della prefettura incaricato delle ispezioni presso gli uffici comunali, constatava la situazione e redigeva un verbale di verifica che veniva trasmesso, in forma cartacea, al Ministero. In questo modo gli interventi non erano certamente immediati. Attualmente, invece, è possibile individuare immediatamente le soluzioni da adottare per rimediare alle carenze, in quanto anche i risultati delle ispezioni sono informatizzati e trasmessi con i meccanismi propri del circuito informativo.

Da ultimo, è necessario fare un rapido accenno all'operazione di *mailing*, della quale tratto per quanto di competenza del Ministero dell'interno, in quanto l'attività è gestita direttamente dal Ministero degli affari esteri. L'operazione di *mailing* è stata deliberata dal Comitato anagrafico-elettorale nella seduta del 5 luglio 2005 e con essa si è dato avvio ad un'importante azione finalizzata a verificare all'estero (quindi sul posto) le posizioni non allineate di circa due milioni di cittadini, con l'obiettivo di ridurre maggiormente il divario ancora esistente tra il numero degli iscritti negli schedari consolari e quello registrato nelle AIRE e con conseguente allineamento delle relative posizioni. A tale scopo gli uffici consolari stanno provvedendo ad inviare a tutti i nominativi presenti in una sola delle due banche dati (banche consolari o AIRE), e per questo non allineati, un modulo prestampato contenente i dati anagrafici della persona da verificare e da restituire entro il 30 settembre a cura del nostro connazionale. Data la ristrettezza dei tempi e l'impossibilità di verificare, posizione per posizione, l'effettiva presenza all'estero del connazionale non allineato e l'esattezza dei dati e delle informazioni registrati, si è ritenuto di dover richiedere ai cittadini stessi tale diretta conferma, con l'avvertenza che in caso di mancata risposta al questionario si darà luogo alla sua cancellazione anagrafica dagli schedari consolari o dall'AIRE, a seconda di dove era stato inserito il nominativo, compiendo in tal senso un'operazione alquanto radicale.

Nella lettera che illustra il modulo prestampato (tradotta in diverse lingue per agevolarne la comprensione) è stato anche specificato che, in caso di successiva manifestazione di presenza all'estero da parte dell'interessato (da effettuarsi sempre presso gli uffici consolari di residenza o di

persona o tramite l'invio del modulo), si darà luogo ad una sua reinscrizione previa verifica dei requisiti necessari (cittadinanza e trascrizione dell'atto di nascita). Si tratta quindi di un'azione di impulso a quella partecipazione attiva alle procedure cui si è fatto riferimento. In ogni caso, chi è residente all'estero e deve essere iscritto all'AIRE sarà di certo iscritto e non perderà sicuramente tale diritto.

In sintesi, coloro che sono attualmente iscritti soltanto negli schedari consolari o soltanto nell'AIRE e che non risponderanno alla richiesta (anche successivamente alla data del 30 settembre) non potranno più essere considerati come cittadini effettivamente residenti all'estero, salvo prova contraria (sempre possibile), e non faranno pertanto più parte delle posizioni disallineate. Si avrà in questo caso o lo spostamento del nominativo nell'archivio storico della banca dati dell'anagrafe consolare o la cancellazione per irreperibilità presunta dall'AIRE. Le posizioni di coloro che, invece, risponderanno saranno trasmesse ai Comuni, previa verifica da parte dell'ufficio consolare dello stato di cittadinanza e dell'esattezza dei dati anagrafici forniti, per la loro immediata iscrizione all'AIRE o riconferma, nel caso di precedente sola iscrizione in AIRE, trasformandosi così in posizioni allineate. Tale attività di *mailing* comporta un grande sforzo sia da parte degli uffici consolari che dei Comuni e deve essere supportata da una specifica campagna informativa. Mi risulta che il Ministero degli affari esteri si sia già attivato in tal senso. Naturalmente prenderemo in consegna i risultati di questa operazione per verificare che gli allineamenti proposti vengano di fatto correttamente eseguiti dai Comuni per quanto di loro competenza.

Per quanto riguarda gli elenchi aggiornati degli italiani all'estero, ritengo che la situazione, di carattere generale, sia per lo più conosciuta.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Ciclosi per la sua esposizione e per la documentazione che ha fornito alla Commissione. Tali documenti, appena depositati, sono acquisiti agli atti dell'indagine e dunque disponibili alla pubblica consultazione.

DEL PENNINO (*Misto-PRI*). Vorrei alcuni chiarimenti sulla parte finale dell'esposizione del direttore Ciclosi, relativa alla campagna di *mailing*, che risulta prevedere una data di sbarramento al 30 settembre.

CICLOSI. La ricezione del documento da parte dei consolati deve avvenire entro quella data.

DEL PENNINO (*Misto-PRI*). In seguito, sulla base delle mancate risposte e di quelle ricevute, si dovrebbe realizzare l'allineamento fra l'AIRE e le liste consolari; si dovrebbe quindi superare quel dislivello da lei indicato in precedenza. Ritengo che questo sia un aspetto di notevole rilevanza anche se penso che tale sistema abatterà notevolmente il numero degli iscritti alle liste degli italiani all'estero perché, come sappiamo, spesso le risposte sono trascurate da coloro che dovrebbero invece

essere interessati. Giudico comunque positivo tale sistema. Mi chiedo però se, rispetto alla ricezione delle risposte, i tempi di adeguamento delle liste siano tali da consentire di allineare le liste stesse per le prossime elezioni politiche.

PRESIDENTE. Collegandomi alla domanda del collega Del Pennino con riferimento ai termini, non posso che cogliere con soddisfazione il fatto che si proceda all'informatizzazione dell'intero sistema. Anche se una volta completato il processo certi problemi (forse la maggior parte) dovrebbero essere superati, mi chiedo se i tempi legati all'informatizzazione riguardano solo il Ministero dell'interno o anche, per quanto è di sua conoscenza, gli uffici consolari.

Il disallineamento, almeno secondo quanto abbiamo avuto modo di verificare soprattutto all'estero, nasce da una situazione di «conflitto» che si viene a creare tra consolato e Comuni. Compito dei consolati è istruire le pratiche di cittadinanza e inviare il fascicolo completo ai Comuni. A detta dei rappresentanti consolari sembrerebbe che queste pratiche, per ritardi, cavilli burocratici o altre ragioni, finiscano in qualche modo per essere bloccate. Ciò accresce evidentemente il disallineamento perché all'AIRE questi nomi non risultano, pur essendo più o meno legittimamente presenti negli schedari consolari. È un problema che ovviamente non dipende dal grado di informatizzazione del sistema, anche se può certamente essere di aiuto.

Mi chiedo se i Comuni, grazie a questo processo di informatizzazione, avrebbero un beneficio reale: potrebbero essere seguiti e monitorati meglio o no? Inoltre, a chi spetta l'ultima parola? Dovrebbe spettare all'ufficio consolare? Dal momento che il consolato verifica la cittadinanza, sostanzialmente un atto di riconoscimento e non di attribuzione (dunque un atto di accertamento dovuto), dovrebbe automaticamente seguire l'*iter* della procedura fino alla fine? L'informatizzazione può effettivamente aiutare? Dal momento che sono state effettuate delle verifiche sui Comuni, vi chiedo quanti sono in termini statistici i casi in cui si è riscontrata una non coincidenza tra i dati dei consolati e quelli dell'AIRE.

Da ultimo, va ricordato il problema dell'invio postale dei documenti ai cittadini residenti. Si tratta evidentemente di un sistema per incentivare le persone a farsi vive presso le nostre autorità all'estero, anche se credo che la cancellazione dei nomi sia da intendersi con riferimento agli schedari presenti nelle sedi consolari all'estero e non presso l'anagrafe dei cittadini italiani residenti all'estero. È comunque un provvedimento sulla cui importanza giuridica occorre riflettere attentamente. È apprezzabile in ogni caso lo sforzo fatto a luglio scorso per arrivare al voto della prossima primavera, compatibilmente con i dati disponibili, con le carte più in regola possibile.

PETRINI (*Mar-DL-U*). Condivido la stessa preoccupazione espressa dal collega Del Pennino e dal presidente Pastore, cioè se all'atto della votazione sarà stato ripianato quel preoccupante disallineamento da lei stesso

denunciato. Circa 1.300.000 nominativi di cittadini italiani presenti nelle liste consolari non risultano infatti registrati all'AIRE, secondo i dati da lei forniti, mentre 700.000 italiani registrati all'AIRE non risulterebbero dalle liste consolari. Vorrei che lei chiarisse meglio questo dato.

Lei ha detto che molti dei cittadini italiani presenti solo nelle liste consolari avrebbero o perso il diritto alla cittadinanza o comunque trasferito la loro residenza e quindi non sarebbe più giustificata la loro iscrizione presso quel consolato. Ora, noi abbiamo sempre immaginato che le liste consolari fossero più aggiornate di quanto non accadesse per l'AIRE, sostanzialmente perché c'è una vicinanza maggiore tra il cittadino residente all'estero e il consolato di riferimento che non tra il cittadino residente all'estero e il Comune di origine, al quale i dati arrivano tramite il consolato. Una considerazione logica ci porterebbe a ritenere che le liste dei consolati siano più aggiornate di quelle dell'AIRE. Il mancato aggiornamento, che investe indubbiamente un estremo rilievo, ci fa dubitare della credibilità del sistema. Se gli stessi consolati non sono in grado di controllare i dati di cui dispongono, alla fine quale controllo di veridicità è possibile fare sui dati dell'AIRE?

* *CICLOSI.* Desidero partire dalle ultime considerazioni svolte. Va chiarito innanzitutto che la fonte certificativa principale è l'AIRE: si viene iscritti all'AIRE in presenza di alcuni documenti importanti, tra cui l'atto di nascita e quello di cittadinanza. Questi sono gli atti a cui fare riferimento in primo luogo. Da ciò deriva e consegue anche il diritto elettorale.

Un chiarimento va dato rispetto alla completezza dei dati consolari. In questo caso è bene riflettere sull'esatto significato dei dati presenti nelle liste consolari rispetto a quelli dell'AIRE. Il consolato che viene in contatto con un cittadino qualsiasi ne prende nota, ma ciò non significa che quel cittadino abbia diritto di essere qualificato come cittadino italiano residente all'estero. Questo è il primo elemento fondamentale di cui tenere conto.

Una delle procedure che potrebbe aiutarci ad eliminare il disallineamento potrebbe essere la seguente: una volta che il cittadino non risponde all'interpello postale quel nominativo potrebbe essere accantonato dalla banca dati consolare. Si è parlato di prenderne nota in un archivio storico. Tale evenienza dovrebbe essere qualificata giuridicamente trovando una puntualizzazione normativa, in modo da contribuire ad individuare la base di corrispondenza e fare una fotografia più precisa dei dati contenuti nell'AIRE.

L'incompletezza dei dati può dipendere da molte situazioni, quali la carenza di organico e l'intervento del fattore umano del procedimento. Dal punto di vista statistico e dunque rispetto alle campionature fatte e alla consistenza dei dati, rilevati in un clima di perfetta collaborazione – ci tengo a sottolinearlo – con il Ministero degli affari esteri, è stato possibile verificare che per un 35 per cento il dato riferito ai cittadini iscritti presso il consolato è inconsistente. D'altra parte, si è rilevata una inconsistenza pari a circa il 25 per cento tra i dati del consolato e quelli dei Comuni.

Questa è una prima risposta che si può dare alla domanda che mi è stata rivolta. Bisognerebbe stabilire una modalità di collegamento certa per verificare la congruenza dei dati dell'AIRE rispetto a quelli dei consolati.

Rispetto alla cancellazione le soluzioni sono state pensate in maniera attenta. Alla fine resta comunque una consapevolezza: in ogni caso nessuno viene privato dei suoi diritti. Questo è un dato di fatto. Qualsiasi situazione può essere corretta immediatamente, così come qualsiasi cambiamento può essere nuovamente comunicato. D'altra parte, dal punto di vista amministrativo si cerca di dare regole precise e di stabilire un comportamento univoco da parte di tutte le istituzioni chiamate in causa e dei cittadini interessati. Il cittadino che non risponde, per esempio, viene cancellato per irreperibilità ed eliminato anche dalla lista consolare. Bisogna necessariamente procedere in questa maniera. Del resto, la qualificazione dello stato giuridico di cittadino italiano residente all'estero è anche legata in ogni caso alla manifestazione di volontà del cittadino.

L'aspetto fondamentale è che alla fine di questa operazione nessuno rimane senza diritti. È però importante riuscire a riportare ad unità tutti i dati in attesa che il processo di informatizzazione sia completato. Questa è l'unica soluzione per evitare possibilità di disallineamento temporale nella gestione del procedimento.

Il Presidente ha fatto riferimento ai Comuni; si tratta di un aspetto importante, che ho evidenziato e che sottolineo nuovamente. Abbiamo identificato alcuni casi ed ho citato anche qualche Comune in cui c'è una situazione particolarmente delicata da affrontare. Ho fatto l'esempio di Roma, che detiene un'anagrafe di circa 190.000 elettori potenziali all'estero, anche in relazione alla circostanza di essere considerata anagrafe residuale. La gestione di tale situazione comporta l'attivazione di procedure organizzative e interventi di un certo rilievo, anche perché, prima di procedere alle iscrizioni, in questo caso, occorre previamente compiere gli accertamenti fondamentali, che vanno dalla cittadinanza alla nascita e così via; tali documentazioni devono essere acquisite dal Comune.

In questo ambito, Presidente, abbiamo fornito ai Comuni gli aiuti necessari, facilitando l'acquisizione di risorse umane e tecnologiche. Anche il prefetto esercita una azione di vigilanza continua in materia.

È stato chiesto come viene effettuato il monitoraggio. Attualmente il controllo è esplicato attraverso le procedure di informatizzazione che abbiamo avviato: abbiamo un sistema di vigilanza elettronica che ci permette di individuare immediatamente le posizioni claudicanti. Il Ministero interviene, se serve, richiamando i prefetti ad una maggiore attività oppure trovando formule organizzative che coinvolgono gli stessi sindaci affinché le problematiche vengano affrontate.

Le questioni relative allo scambio e alla correttezza della documentazione ineriscono direttamente alla sostanza reale dell'iscrizione: l'atto di nascita ci deve essere e deve essere redatto in un certo modo, la cittadinanza deve poter essere certificata nelle forme previste. Tenete presente, ad esempio, tutti i casi particolari che si presentano per gli italiani nati all'estero, per i quali addirittura si riscontra una carenza della documenta-

zione che deve essere acquisita. Può succedere che non sia stata comunicata la nascita di un individuo e che sia stata chiesta la trascrizione dell'atto di nascita agli stati civili dei singoli Comuni.

Il processo, avviato dal 2002, è complesso. L'amministrazione si è impegnata completamente per riuscire – e con ciò rispondo al senatore Del Pennino – a concludere l'ultima operazione in tempo utile per le elezioni. È stato costruito l'intero procedimento in relazione agli adempimenti che ogni singola componente della pubblica amministrazione deve compiere per arrivare alla compilazione dell'elenco aggiornato degli italiani residenti all'estero entro i 60 giorni antecedenti alle elezioni.

DEL PENNINO (*Misto-PRI*). Quindi l'elenco aggiornato è fatto solamente sulla base delle risposte.

CICLOSI. Certo.

PRESIDENTE. Da ciò deduco che per le elezioni l'archivio sarà allineato non dico al 100 per cento, ma almeno al 99 per cento.

CICLOSI. Si tratta di un intervento radicale in questo senso.

PETRINI (*Mar-DL-U*). So benissimo qual è lo sforzo che sta compiendo l'ufficio del prefetto Ciclosi per far fronte a questa emergenza (chiamiamola pure così), però ho un dubbio. Occorre garantire il diritto di voto agli italiani residenti all'estero e l'AIRE è lo strumento burocratico attraverso il quale si rende effettivo tale diritto; se però si stabilisce che esso spetta a tutti gli italiani all'estero regolarmente scritti all'AIRE, la natura di questo diritto cambia.

Quando abbiamo svolto le nostre indagini nei consolati, non abbiamo riscontrato una loro incapacità di mantenere aggiornata la propria anagrafe. Ciò rende non del tutto condivisibile la risposta che lei ha dato. Viceversa è emersa l'impossibilità per i consolati di ottenere una risposta sufficientemente certa alle loro richieste da parte delle autorità italiane. Questo trova conferma nel fatto che numerosi italiani si recano nei consolati per lamentare di non avere ricevuto, come era nella loro aspettativa e nel loro diritto, il certificato elettorale. Al contempo si verificano parecchi ritorni dei certificati elettorali spediti, perché quelle persone non risultano negli elenchi consolari e nemmeno agli indirizzi indicati. Il problema, quindi, è complesso.

CICLOSI. L'elenco degli elettori residenti all'estero viene formato in base all'indirizzo risultante ai consolati. Il Ministero dell'interno prende in considerazione l'indirizzo che risulta eventualmente all'estero. A volte questi ritorni dipendono dalla corretta grafia degli indirizzi all'estero.

PRESIDENTE. Il cittadino deve farsi carico anche di aggiornare l'indirizzo.

CICLOSI. L'indirizzo che conta è quello del consolato all'estero; la consegna del certificato elettorale, quindi, è legata a questa problematica. Abbiamo fatto analisi a campione su un certo numero di cittadini, verificando la documentazione che era nei consolati e quella presso i Comuni. Tali risultanze sono condivise anche dal Ministero degli affari esteri. Ripeto, la tenuta della documentazione formata all'estero a volte diventa importante anche per l'iscrizione.

PRESIDENTE. Ringrazio i colleghi e il dottor Ciclosi per la sua disponibilità. Naturalmente dall'analisi della documentazione avremo occasione di raccogliere ulteriori notizie in merito all'argomento oggetto della nostra audizione, che dichiaro così conclusa.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,10.

