

RICCIONE 2008

A. N. U. S. C. A.
Associazione Nazionale
degli Ufficiali di Stato Civile, Anagrafe ed Elettorale

XXVIII Convegno Nazionale

PROPOSTE PER UNA RIFORMA ORGANICA
DEL T.U. 20 MARZO 1967, N. 223

Saluto la Presidenza, saluto le colleghe ed i colleghi;

ho già avuto occasione, in precedenti Convegni, di dire che, visti dal tavolo della Presidenza, "fate impressione": una platea come questa rappresenta non solo un "colpo d'occhio" straordinario, ma dà anche il senso dell'impegno, della serietà e della passione di pubblici dipendenti che hanno necessità di considerazione più che di lezioni.

Ci troviamo insieme così in tanti una sola volta all'anno, ma c'è un filo che unisce ogni Convegno Nazionale a quelli precedenti ed è un filo robusto, fatto di centinaia di iniziative e di incontri, di continuo confronto tra noi e con i colleghi di tutta Italia, di amicizie che si formano e continuano a consolidarsi nel tempo e di tanto lavoro.

Il Convegno Nazionale rappresenta il momento di maggiore "visibilità" per l'ANUSCA ed è, naturalmente, anche l'occasione per bilanci e progetti per il futuro.

Per quel che riguarda il bilancio del nostro impegno per la semplificazione del Servizio elettorale, penso che una voce certamente attiva sia costituita dal superamento della Commissione elettorale comunale come organo preposto alla tenuta delle liste elettorali.

Roberta Mazza, nel suo intervento, ha analizzato le esperienze di questo primo anno in cui l'Ufficiale elettorale ha agito in tutti i Comuni, grandi e piccoli, e le prospettive che si sono aperte;

riprenderò diversi punti che lei ha già affrontato e che mi aiutano a esporre il mio pensiero:

noi abbiamo sostenuto da tempo che condizione necessaria per una seria riforma in materia di tenuta del corpo elettorale era proprio il superamento della Commissione elettorale comunale:

ora, dopo un lungo percorso, con fasi alterne ed anche arretramenti (basti ricordare la legge 270/2005 e la riesumazione delle Commissioni nei comuni minori ...), finalmente ce ne siamo liberati: penso che sia giusto essere orgogliosi di quello che possiamo a buon diritto considerare un frutto delle nostre proposte e della nostra determinazione;

ne siamo orgogliosi, ma non ancora soddisfatti:

richiamo, a questo proposito, la circolare del 9 gennaio 2008 con la quale il Ministero dell'Interno ha accompagnato l'entrata in vigore della legge finanziaria:

come sottolineava il Ministero con riferimento alla soppressione dei gettoni di presenza per i componenti delle Commissioni elettorali, *"L'intervento normativo appare chiaramente finalizzato ad un contenimento della spesa pubblica, in particolare quella degli Enti Locali"*.

e ancora,

"... la medesima norma, nel momento in cui trasferisce – in tutti i comuni – direttamente ad un organo monocratico alcune competenze prima attribuite alla Commissione elettorale comunale, va anche a collocarsi nell'alveo del processo di snellimento e semplificazione dell'azione della Pubblica Amministrazione, proponendosi di conseguire maggiore efficienza ed economicità nel procedimento di formazione ed aggiornamento delle liste elettorali, valorizzando, al contempo, la funzione svolta dal personale dei Comuni preposto al servizio elettorale".

Sulla strada dello snellimento e della semplificazione - ed anche del contenimento della spesa, credo che noi abbiamo fatto compiere al Servizio elettorale dei Comuni passi molto importanti e ben prima dell'ultima finanziaria; voglio ricordare ancora i più significativi, per dare a tutti noi e, in particolare, alle "nuove generazioni" di colleghe e colleghi, il senso di un cammino non facile, ma che

abbiamo percorso e stiamo percorrendo con qualche delusione, ma anche con notevoli risultati, raggiunti con la nostra serietà e il nostro impegno e, soprattutto, grazie alla fiducia ed al sostegno amichevole che ci sono venuti dai Dirigenti del Ministero dell'Interno e di tante Prefetture: abbiamo ascoltato con grande piacere le parole con le quali il Prefetto Guglielman ha aperto i nostri lavori: sono certo che vi unirete a me per ringraziarlo di cuore e con lui, in particolare, con riconoscenza e affetto, la dottoressa Di Stefano e il dottor Orano.

Ricordo qui:

- *eliminazione dello schedario generale cartaceo*
- *stampa delle liste sezionali in due sole copie, in occasione della revisione semestrale*
- *compilazione della lista destinata alla votazione, in vista delle consultazioni elettorali o referendarie, e dell'estratto da affiggere nei seggi ordinati e depurati dei nominativi dei minori e delle persone cancellate (o autorizzate a votare all'estero)*
- *eliminazione della professione e del titolo di studio dalle liste elettorali generali e sezionali*
- *eliminazione delle notifiche a domicilio per le cancellazioni e iscrizioni elettorali conseguenti a trasferimenti di residenza*
- *infine, trasferimento delle competenze in materia di elettorato attivo dalla Commissione elettorale comunale al Responsabile dell'Ufficio elettorale*

Bene quindi per la semplificazione e per le economie realizzate, niente affatto bene, invece, per il riconoscimento e la valorizzazione – come auspicava il Ministero - della funzione svolta dal personale dei Comuni preposto al servizio elettorale.

Questo aspetto è già stato messo in evidenza da Giovanni Pizzo, con considerazioni sulle quali sono completamente d'accordo;

quello che vorrei qui segnalare è però un ulteriore elemento di forte criticità:

l'eliminazione dei gettoni di presenza, decisa insieme al trasferimento delle competenze dalla Commissione comunale all'Ufficio elettorale, ha prodotto un oggettivo indebolimento delle Commissioni elettorali circondariali (e quindi dell'esercizio delle funzioni di controllo ad esse demandate);

non voglio esprimere giudizi generalizzati e quindi inevitabilmente ingiusti, ma il crollo del numero delle sedute che si è verificato in alcune realtà deve pur far riflettere;

un intervento sulle Commissioni circondariali era certamente auspicabile, per le ragioni che noi stessi abbiamo ripetutamente messo in evidenza, ma lo giudicammo intempestivo, perché effettuato su Commissioni già insediate da tempo, e comunque sbagliato perché inutilmente punitivo nei confronti di tutti quei componenti delle Commissioni circondariali che hanno sempre svolto con serietà e correttezza i propri compiti;

ci aspettavamo da tempo un intervento sulle Commissioni circondariali, ma contavamo che fosse teso ad eliminare situazioni anomale che si erano consolidate in qualche realtà e non così drastico;

come ricorderete, appena noto il testo della finanziaria 2008, avevamo proposto - peraltro senza successo - un emendamento al testo che doveva andare in discussione alla Camera dei Deputati, con il quale proponevamo un limite massimo del numero delle sedute retribuibili: siamo stati purtroppo facili profeti nel prevedere che l'eliminazione secca dei gettoni avrebbe comportato serie difficoltà di funzionamento alle Commissioni circondariali.

Tra i nostri obiettivi c'era (e c'è ancora) una revisione complessiva delle norme sull'elettorato attivo e sulla tenuta del corpo elettorale, con una riscrittura del Testo Unico 223/1967, che ormai non regge più altri interventi oltre a quelli a cui è già stato sottoposto nei suoi 41 anni di vita: parlo di interventiin alcuni casi si è trattato di alta chirurgia, in altri di semplice chirurgia plastica, in altri di vera e propria amputazione (mi riferisco - ad esempio - all'abrogazione del punto 7 dell'articolo 2, nel quale erano elencati i reati che, in caso di condanna penale irrevocabile, comportavano la perdita del diritto elettorale attivo e, conseguentemente, anche di quello passivo, aspetto questo non secondario, per una durata di 5 anni indipendentemente dall'entità della pena: ricordo soltanto che era menzionata una serie di gravi reati contro la Pubblica Amministrazione, contro la persona, contro il patrimonio, ecc., che si era in precedenza ritenuto di classificare tra i casi di "indegnità morale" la cui individuazione era stata demandata al legislatore dall'articolo 48 della Costituzione, come unica causa per la limitazione del diritto elettorale).

Esprimo un'opinione che vi prego di considerare del tutto personale, ma invito anche voi a riflettere, perché sono convinto che l'abrogazione del punto 7 non abbia portato alcun giovamento alla pubblica moralità e quindi neppure alla politica, né all'amministrazione della cosa pubblica:

già mi sembra discutibile (e contrario allo spirito dell'articolo 48) che un condannato con sentenza definitiva per corruzione o concussione, o per rapina, spaccio di stupefacenti, violenza carnale o reati di analoga gravità possa contribuire ad eleggere le Amministrazioni locali o il Parlamento della Repubblica; ancor meno accettabile considero il fatto che di questi Organi possa fare parte.

Quando verrà ripreso in mano il Testo Unico n. 223/67, penso che un punto di attenzione dovrà essere riservato alla ridefinizione delle cause ostative, per le conseguenze sul diritto di elettorato attivo e sulle condizioni di ineleggibilità.

La revisione del Testo Unico costituisce appunto il tema del mio intervento di oggi: abbiamo alcune proposte, che cercherò di esporre, come sempre rivolte alla semplificazione e al miglioramento del servizio, ma, per una riforma organica manca una pre-condizione: deve essere meglio definita la figura dell'Ufficiale elettorale e devono essere contestualmente rivisti il ruolo e le modalità di funzionamento delle Commissioni e Sottocommissioni elettorali circondariali.

Al Responsabile dell'ufficio elettorale comunale sono state affidate dal 1° gennaio 2008 le funzioni di Ufficiale elettorale, funzioni riconosciute di grande delicatezza e importanza e svolte fino a quel momento da un organo collegiale di emanazione politica, che il legislatore aveva voluto come elemento fondamentale di garanzia della regolarità della tenuta del corpo elettorale;

al trasferimento delle funzioni non ha però corrisposto un'analisi seria e approfondita delle possibili situazioni nelle quali questa nuova figura deve operare.

Sia chiaro che non intendo in alcun modo mettere in discussione la validità della scelta di superare le Commissioni elettorali comunali: l'abbiamo promossa e sostenuta e sono sempre convintissimo che sia stata giusta: come è ormai dimostrato, l'aggiornamento del corpo elettorale viene effettuato nella generalità dei Comuni con

maggiore efficienza e soprattutto con maggiore regolarità di quanto avveniva con le Commissioni comunali;

si deve tuttavia tenere conto che le difficoltà in cui spesso versano i Servizi demografici e, nell'ambito di questi, a volte in misura particolare proprio l'Ufficio elettorale, si scaricano direttamente sul Responsabile dell'Ufficio stesso che, nell'esercizio delle funzioni di Ufficiale elettorale, risponde personalmente della regolarità degli adempimenti, anche se si trova nell'impossibilità pratica di garantirli:

penso a chi opera nei piccoli Comuni e deve occuparsi di anagrafe, stato civile, elettorale e di cento altre attività ed anche a chi, inserito in una struttura complessa di un comune medio o grande, non è in grado di influire sulle decisioni relative alla definizione degli organici all'interno dell'Ente e può quindi trovarsi a dover gestire risorse inadeguate rispetto ai compiti che gli sono affidati;

avevamo già osservato, al Convegno di Salsomaggiore, che la sostituzione meccanica e generalizzata della Commissione comunale con un dipendente amministrativo poteva comportare qualche elemento di rischio: meglio avremmo visto l'attribuzione delle funzioni di Ufficiale elettorale al Sindaco quale Ufficiale del Governo, con facoltà di delega al Responsabile dell'Ufficio elettorale, in quanto funzionario affidabile e capace.

Teniamo presente che, nella fase precedente della vicenda "Ufficiale elettorale", l'attribuzione e la revoca della delega dovevano essere adeguatamente motivate e sottoposte al Prefetto per l'approvazione; si trattava non solo di un adempimento formale, ma di una vera e propria assunzione di responsabilità da parte del Sindaco, al momento dell'attribuzione della delega e – a maggior ragione – nell'eventualità di una revoca;

ora, invece, in capo a chi viene individuato come Responsabile dell'Ufficio elettorale consegue per legge l'esercizio delle funzioni di Ufficiale elettorale: ebbene, mentre è normale che il Responsabile di un qualsiasi ufficio comunale venga assegnato a un Servizio diverso in base a valutazioni discrezionali della Direzione Generale o di Area o di Settore, a seconda della struttura organizzativa dell'ente, colgo qualche elemento di rischio se questa facoltà dell'Amministrazione, peraltro legittima, viene esercitata nei confronti del Responsabile dell'Ufficio elettorale che, come tale, svolge la funzione di Ufficiale elettorale come organo monocratico,

agendo, con atti a rilevanza esterna, in una materia che – non sarà mai ripetuto a sufficienza – è di competenza dello Stato ed è affidata al Comune soltanto per la gestione.

Mi esprimerò ora in modo forse brutale, ma voglio essere esplicito: esistono Comuni commissariati, Consigli comunali sciolti per infiltrazioni mafiose, ci sono Sindaci che si giocano la rielezione per una manciata di voti; anche se i Comuni sono oltre 8.000 e questi rappresentano un'esigua minoranza, le tentazioni possono sorgere ovunque;

le norme che presiedono al servizio elettorale devono quindi essere tali da garantire ovunque e al massimo possibile la regolarità delle competizioni elettorali che è fondata, in primo luogo, su una corretta tenuta del corpo elettorale:

ben vengano le semplificazioni (che sono da sempre un cavallo di battaglia di ANUSCA), ma senza indebolire un sistema di garanzie come il nostro, che "tiene" da 60 anni.

Non considererei accettabile, ad esempio, un quadro quale potrebbe risultare dall'eliminazione totale dei supporti documentali cartacei, come qualcuno propone, magari con un Servizio informatico appaltato a privati all'esterno del Comune e con interventi sul corpo elettorale effettuati da un dipendente la cui attività non è soggetta ad alcun controllo e che si sente come una "foglia al vento" perché sa di poter essere rimosso in qualunque momento se non si mostra ossequiente al potente di turno.

In un campo come quello elettorale e in assenza di controlli, proprio il potere di intervento sul corpo elettorale che è stato attribuito all'Ufficiale elettorale come organo monocratico, lo espone e lo rende debole nei confronti di eventuali pressioni da parte degli amministratori.

Ed è proprio per la fiducia che ripongo nella serietà, nella correttezza e nella professionalità degli operatori, che sostengo la necessità di un attento e costante controllo sull'operato dell'Ufficiale elettorale da parte di un organo esterno: controllo che intendo e va inteso come vigilanza, supporto e tutela dell'Ufficiale stesso contro ogni possibile pressione o interferenza ed anche come assistenza tecnico-giuridica per il regolare svolgimento della sua attività.

Se l'attività dell'Ufficiale elettorale è importante..... e certamente lo è, dal momento che attiene alla tutela di diritti fondamentali della persona e alla regolare tenuta del Corpo elettorale che, non dimentichiamolo, è Organo costituzionale, allora anche i controlli sul suo operato devono avere la stessa valenza.

Mi riferisco, evidentemente, alle Commissioni e Sottocommissioni elettorali circondariali, il cui ruolo, come dicevo, deve essere rivisto e precisato: le Commissioni devono essere liberate dalle attività meramente esecutive per effettuare invece un controllo di merito, puntuale e costante, ad esempio, sulle variazioni effettuate in conseguenza della perdita o del riacquisto del diritto elettorale o dell'acquisto o perdita della cittadinanza, senza comunque trascurare la vigilanza su tutte le operazioni compiute dall'Ufficiale elettorale; sottolineo che i concetti di "controllo" e di "vigilanza" sono, in questo, caso, pressoché coincidenti con quelli di "tutela" e di "garanzia": in effetti, una volta che la Commissione circondariale abbia sottoscritto un verbale nel quale dà atto della correttezza delle operazioni compiute dall'Ufficiale elettorale, non solo questi può dormire sonni tranquilli (cosa piuttosto importante per ciascuno di noi !!), ma viene anche fornita verso l'esterno la garanzia della regolare tenuta del corpo elettorale, con un'assunzione di responsabilità da parte della Commissione stessa.

Quello che dobbiamo attenderci al più presto è un intervento forte e mirato, da parte del Ministero dell'Interno, nei confronti dei Prefetti, perché vigilino sull'attività delle Commissioni elettorali circondariali che i Prefetti stessi presiedono, personalmente o attraverso propri delegati (si veda l'art. 21 del T.U. 223/67); cito, a questo proposito, anche l'art. 27, terzo comma: *"Il Presidente della Commissione circondariale ripartisce i compiti tra questa e le Sottocommissioni e ne coordina e vigila l'attività"*.

Un'osservazione relativa alla composizione della Commissione circondariale: il cambiamento delle regole a carte distribuite, ovvero l'eliminazione dei gettoni di presenza a metà mandato, ha spinto molti dei componenti nominati dai Consigli provinciali ad abbandonare le Commissioni: è un comportamento che non giustifico, anche perché moltissimi hanno continuato ad assicurare comunque la presenza per senso di responsabilità e spirito civico,

ma la situazione è comunque questa e con questa ci si deve misurare:

ritengo che sia interesse delle forze politiche assicurarsi una presenza all'interno di Commissioni che – tra l'altro – hanno il compito di esaminare ed ammettere le candidature in occasione delle Elezioni comunali e circoscrizionali; conto quindi che con il prossimo rinnovo dei Consigli provinciali, verranno designati componenti motivati e disponibili; vi è però anche una regola democratica, secondo la quale ... chi c'è ... decide anche per gli assenti.

Quanto alla presidenza di Commissione e Sottocommissioni, vista la macchinosità della procedura per la sostituzione del Presidente, ritengo che, in caso di assenza occasionale e temporanea di questi, la presidenza potrebbe essere assunta, per legge, dal componente di nomina prefettizia;

non mi sentirei invece di proporre modifiche nella composizione delle Commissioni; penso soltanto che sia opportuno rendere permanente l'elenco dei "membri aggiunti" introdotto con norma transitoria in occasione delle ultime elezioni politiche.

Prima di concludere il mio intervento con alcune proposte di semplificazione del T.U. 223, vorrei soltanto richiamare un'altra norma tuttora in vigore, anche se disapplicata in diversi comuni, norma che ritengo invece utile e necessario riprendere, in primo luogo perché impone degli obblighi e poi perché può fornire sostegno e tutela al Responsabile dell'Ufficio elettorale: mi riferisco all'articolo 6, sesto comma, del Testo Unico:

"La Giunta municipale verifica, quando lo ritiene opportuno, e, in ogni caso, nei mesi di gennaio e luglio, la regolare tenuta dello schedario elettorale".

Con l'eliminazione dello schedario cartaceo e la sua sostituzione con un archivio informatizzato, molti hanno erroneamente ritenuto l'adempimento non più necessario: a questo proposito, richiamo invece il paragrafo 79 della Circolare 2600 del 1° febbraio 1986, che ha come oggetto:

Vigilanza del sindaco e della giunta municipale sull'impianto e la tenuta dello schedario elettorale

"Il sindaco, come ufficiale del Governo, e la giunta municipale, per la specifica competenza assegnatale in materia dall'art. 6, sesto

comma, sono tenuti a vigilare sull'impianto e sulla regolare tenuta dello schedario elettorale, assicurandosi innanzi tutto che siano osservate le prescrizioni per la designazione del consegnatario dello schedario stesso e del suo sostituto, nonché dell'eventuale altro personale da adibirsi alle operazioni inerenti alla sua tenuta. Dovranno assicurarsi, inoltre, che tutte le operazioni illustrate nella presente circolare vengano eseguite con la massima precisione e con il rispetto delle modalità e dei termini stabiliti per ciascuna di esse.

La citata disposizione di legge prescrive che tali verifiche possono essere effettuate ogni qualvolta la giunta lo ritenga opportuno e, in ogni caso, nei mesi di gennaio e luglio e cioè prima dell'inizio di ciascuna revisione semestrale.

Della effettuata verifica deve essere redatto apposito verbale."

Se riflettiamo sul contenuto di queste disposizioni, ci appare evidente come la vigilanza del Sindaco e della Giunta costituiscano un elemento di forte garanzia per il Responsabile dell'Ufficio elettorale: nel momento in cui viene dichiarata la regolarità delle operazioni da esso compiute, con un verbale sottoscritto dal Sindaco e dal Segretario comunale, si approva infatti formalmente ed esplicitamente il suo operato.

A proposito poi della definizione degli organici e dell'assegnazione delle risorse necessarie per il buon funzionamento del Servizio elettorale, sottolineo il punto nel quale si fa riferimento all'eventuale altro personale da adibirsi alle operazioni inerenti alla tenuta dello schedario, cartaceo o informatizzato che sia.

Mi avvio a concludere riprendendo soltanto per titoli, alcune proposte di semplificazione già illustrate in precedenti occasioni:

- cancellazione dei cittadini dichiarati irreperibili in APR o in AIRE con le procedure della revisione dinamica, anziché con la revisione semestrale (riprendiamo il testo del decreto 111/2000, il "pulisci-liste" mai convertito);
- eliminazione dagli atti elettorali del cognome del marito, per le donne coniugate o vedove;

- nei comuni con adeguato livello di informatizzazione, eliminazione dell'esemplare cartaceo delle liste sezionali depositato presso il Comune, da sostituire con uno su supporto informatico (proporrei di mantenere temporaneamente su carta l'esemplare depositato presso la Commissione elettorale circondariale, per i necessari controlli, almeno fino a quando, come speriamo, le liste potranno essere trasmesse alle Commissioni e tenute presso di esse esclusivamente in formato elettronico);
- riproduzione su supporto informatico protetto dell'esemplare delle liste generali conservate presso il comune, ai fini della consultazione (a questo proposito, auspichiamo una riscrittura dell'articolo 51 del Testo Unico, che lo renda coerente con il fine unico della pubblicità degli atti elettorali, vale a dire il controllo popolare sulla tenuta degli atti stessi, escludendo quindi ogni possibilità di accesso o di copia per motivi che non siano direttamente correlati al procedimento elettorale).

Infine, riprendendo un punto che ci sta particolarmente a cuore, vale a dire la corrispondenza che ci deve essere tra mansioni svolte, responsabilità attribuite e riconoscimento, anche economico, di queste, rimando alle considerazioni di Roberta Mazza, che condivido pienamente.

Vi ringrazio.

Sergio Santi

Riccione, 20 novembre 2008