



## Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici

Distr.: Generale  
21 Gennaio 2020

Originale: Inglese

### Comitato Diritti Umani

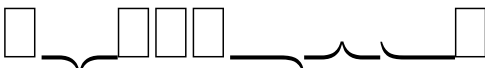
#### Views adottate dal Comitato ai sensi dell'articolo 5(4) del Protocollo Opzionale, relative alla comunicazione n. 2656/2015\*, \*\*

<i>Comunicazione presentata da:</i>	Mario Staderini e Michele De Lucia (rappresentati dagli avvocati Cesare Romano e Verónica Aragón)
<i>Presunte vittime:</i>	I ricorrenti
<i>Stato-parte:</i>	Italia
<i>Data della comunicazione:</i>	17 luglio 2015 (prima presentazione)
<i>Documenti di riferimento:</i>	Decisione adottata ai sensi della regola 92 delle Regole di Procedura del Comitato, trasmessa allo Stato-parte il 22 Ottobre 2015 (non rilasciata sotto forma di documento)
<i>Data di adozione delle Views:</i>	6 Novembre 2019
<i>Oggetto:</i>	Restrizioni irragionevoli al diritto di richiedere un referendum di iniziativa popolare
<i>Questioni procedurali:</i>	Mancato esperimento dei rimedi interni
<i>Questioni sostanziali:</i>	Partecipazione alla gestione degli affari pubblici
<i>Articoli del Patto:</i>	25 (a) e (b) letto da solo e in combinato disposto con l'articolo 2
<i>Articoli del Protocollo Opzionale:</i>	1 e 2

1. I ricorrenti della comunicazione sono Mario Staderini e Michele De Lucia, cittadini italiani nati rispettivamente il 20 aprile 1973 e il 16 ottobre 1972. Essi sostengono che lo Stato-parte ha violato i loro diritti di cui all'articolo 25, lettere a) e b), letto da solo e in combinato disposto con l'articolo 2 del Patto. La comunicazione è stata presentata dalla International Human Rights Clinic della Loyola Law School per conto dei ricorrenti, che agiscono a titolo personale e come rappresentanti del loro partito politico, i Radicali italiani.

\* Adottata dal Comitato alla sua 128a sessione (14 Ottobre–8 Novembre 2019).

\*\* I seguenti componenti del Comitato hanno partecipato all'esame della presente comunicazione: Tania María Abdo Rocholl, Yadh Ben Achour, Ilze Brands Kehris, Arif Bulkan, Ahmed Amin Fathalla, Shuichi Furuya, Christof Heyns, Bamariam Koita, Marcia V.J. Kran, Duncan Laki Muhumuza, Photini Pazartzis, Hernán Quezada Cabrera, Vasilka Sancin, José Manuel Santos Pais, Hélène Tigroudja, Andreas Zimmermann and Gentian Zyberi. In conformità con la regola 108 del regolamento interno del Comitato, Yuval Shany non ha partecipato all'esame della comunicazione.



Il Protocollo Opzionale è entrato in vigore per lo Stato-parte il 15 dicembre 1978. I ricorrenti sono rappresentati da avvocati.

### **I fatti così come presentati dai ricorrenti**

2.1 I ricorrenti appartengono al movimento politico non violento italiano noto come i Radicali italiani. Il 10 aprile e il 9 maggio 2013, ai sensi dell'articolo 75 della Costituzione, i ricorrenti, insieme ad altri 20 cittadini, hanno presentato alla cancelleria dell'Ufficio Centrale per il Referendum della Corte di Cassazione le prime richieste di indire sei referendum nazionali volti ad abrogare disposizioni legislative in materia di immigrazione, stupefacenti, divorzio e finanziamenti pubblici per i partiti politici e per la Chiesa. I ricorrenti ritengono che i referendum hanno un ruolo importante nella politica italiana nel correggere e completare la democrazia rappresentativa, nel promuovere l'educazione politica e nel contenere il potere dei partiti politici.

2.2 Ai sensi della Legge Costituzionale n. 352 del 1970, i ricorrenti erano tenuti a raccogliere e depositare presso le autorità competenti almeno 500.000 firme di cittadini italiani per richiedere un referendum. Ogni firma deve essere raccolta di persona su appositi moduli di dimensioni specifiche che devono essere datati, firmati e timbrati da specifici funzionari pubblici.<sup>1</sup> Tutte le firme, o pagine di firme, devono essere autenticate da un funzionario pubblico, ovvero un notaio, un giudice di pace, un cancelliere di tribunale,<sup>2</sup> o un segretario comunale, quando la firma viene apposta sul modulo.<sup>3</sup> In alternativa, questo compito può essere svolto dai membri del consiglio comunale o provinciale.<sup>4</sup> I funzionari pubblici devono essere retribuiti dai promotori del referendum per il tempo dedicato alla certificazione delle firme, ad eccezione dei segretari comunali, a condizione che tale compito sia svolto nell'ambito delle loro funzioni e nel loro posto di lavoro. I promotori devono inoltre acquisire un certificato per ogni firmatario, rilasciato dal Comune in cui l'elettore è iscritto, che attesti che la persona in questione è effettivamente un elettore iscritto. I moduli con le firme devono essere presentati alla cancelleria della Corte di Cassazione entro tre mesi dalla data di certificazione del modulo. Le firme possono essere presentate solo tra il 1° gennaio e il 30 settembre.<sup>5</sup> Nessuna iniziativa può essere avviata l'anno prima delle elezioni di una delle due Camere, o durante i sei mesi successivi alla indizione delle elezioni di una delle due Camere. Se l'Ufficio Centrale per il Referendum dichiara che sono state regolarmente raccolte almeno 500.000 firme, inoltra la richiesta alla Corte Costituzionale, che si pronuncia in merito alla costituzionalità dell'iniziativa, assicurando che i referendum richiesti non riguardino alcuna delle materie elencate nella Costituzione per le quali il referendum non è ammesso.<sup>6</sup> Se la Corte Costituzionale stabilisce che l'iniziativa è valida, il Presidente della Repubblica fissa il referendum per una domenica tra il 15 aprile e il 15 giugno. Se le elezioni di una delle due Camere del Parlamento vengono indette mentre il referendum è in programma, il processo che conduce al voto referendario viene sospeso e poi riavviato 365 giorni dopo lo svolgimento delle elezioni. Affinché un referendum abrogativo possa passare, è necessaria una doppia maggioranza: in primo luogo, la maggioranza degli aventi diritto al voto deve aver votato, e, in secondo luogo, la maggioranza dei voti espressi deve essere favorevole. Un voto di maggioranza "sì" significa che la legge viene abrogata, in tutto o in parte, in base al referendum.

2.3 I ricorrenti sostengono di aver incontrato una serie di ostacoli arbitrari e irragionevoli nella raccolta delle firme, causati da carenze del sistema e dalle azioni e

---

<sup>1</sup> Ai sensi della legge n. 352 del 1970, il segretario comunale e/o il cancelliere del tribunale possono certificare i moduli.

<sup>2</sup> Cancelliere della pretura, del tribunale d'appello o della corte d'appello del distretto in cui risiede il firmatario.

<sup>3</sup> Legge n. 352 del 1970, art. 8.

<sup>4</sup> Consiglio di Stato, parere n. 2671, 10 luglio 2013.

<sup>5</sup> Ai sensi dell'articolo 32 della legge n. 352 del 1970, le richieste di referendum devono essere presentate tra il 1° gennaio e il 30 settembre di ogni anno, trascorso il quale la Corte di Cassazione esamina la conformità delle richieste ai requisiti della legge stessa.

<sup>6</sup> Costituzione, art. 75.

omissioni delle autorità pubbliche.<sup>7</sup> In primo luogo, i ricorrenti hanno avuto difficoltà a trovare funzionari disponibili ad autenticare i moduli e le firme. Sebbene, con la legge n. 352 del 1970 (art. 7), il segretario comunale e/o il cancelliere di tribunale siano tenuti a certificare i moduli entro due giorni lavorativi, spesso si sono verificati dei ritardi. Poiché i ricorrenti hanno sostenuto i costi per la stampa di un numero di moduli sufficiente ad accogliere tre milioni di firme (almeno 500.000 firme per sei referendum), hanno dovuto stampare i moduli durante tutto il periodo della raccolta-firme di tre mesi e portare ripetutamente nuovi pacchi di moduli alla segreteria comunale per la certificazione. Inoltre, i funzionari pubblici autorizzati all'autenticazione erano disponibili solo in alcuni giorni feriali e solo nei locali degli edifici comunali. La città di Ferrara, ad esempio, ha dapprima vietato l'allestimento di banchi per la raccolta-firme nelle strade della città per diversi giorni e ha poi messo a disposizione un ufficio poco noto al pubblico nel quale gli elettori potevano recarsi per firmare i moduli. A Napoli, i cittadini potevano firmare solo presso il municipio della città, e non in uno dei 10 uffici comunali dislocati in tutta l'area metropolitana, che accoglie circa 2 milioni di persone. Molte altre città hanno consentito ai cittadini di firmare i moduli solo presso gli uffici relazioni col pubblico comunali. Questo ha reso quasi impossibile raccogliere il numero necessario di firme, poiché gli sforzi di raccolta sono efficaci solo negli spazi pubblici, come le piazze della città, e nel fine settimana, quando le persone sono effettivamente presenti. Inoltre, in alcune grandi città, i funzionari pubblici per settimane non sono stati disponibili per l'autenticazione delle firme. A Caserta i funzionari non erano quasi mai disponibili durante tutto il periodo della raccolta, nemmeno presso i banchi allestiti davanti agli edifici comunali. A Gorizia, nel nord-est dell'Italia, i consiglieri comunali si sono resi disponibili per l'autenticazione delle firme per pochi giorni, tra il 7 giugno e il 30 settembre. A Napoli, il cancelliere della Corte d'Appello si è reso disponibile solo per poche ore, al costo di 20 euro l'ora. A Rieti, i funzionari di competenza sono andati in vacanza nei mesi di luglio e agosto e non hanno autorizzato nessun altro ad autenticare le firme. A Bari e Udine le segreterie comunali si sono rifiutate di autenticare le firme fuori dal municipio. I cittadini di Rimini e Taranto si sono recati negli uffici comunali sperando di firmare i moduli, ma sono stati rimandati a casa in quanto i funzionari preposti all'autenticazione delle firme erano in vacanza.

2.4 Il secondo ostacolo che i ricorrenti hanno dovuto affrontare è stata la mancanza di informazioni disponibili al pubblico su quando e come depositare la propria firma. Né l'emittente televisiva pubblica (*Radiotelevisione Italiana*, Rai) né le autorità cittadine hanno fornito informazioni al pubblico su come sostenere i referendum. Nel giugno del 2013, il fondatore del movimento Radicali italiani, Marco Pannella, ha chiesto un'audizione davanti al comitato di vigilanza della Rai per affrontare il problema della mancata informazione dei telespettatori sui referendum da parte dell'emittente pubblica. Inoltre, le autorità municipali non hanno pubblicato sui loro siti web comunali informazioni su dove e quando i cittadini potevano firmare le richieste di referendum. Nella provincia di Napoli e nella regione Calabria, numerosi siti web comunali non hanno fatto alcun riferimento ai referendum. In altre zone, come Ferrara, le informazioni sono state pubblicate solo alla fine di agosto, lasciando soltanto un mese di tempo per la raccolta delle firme. In molti casi, i cittadini si recavano presso gli uffici comunali per firmare i moduli, ma venivano informati dalle segreterie che i moduli non erano disponibili, sebbene fossero stati inviati dai promotori. In altri casi, i cittadini che volevano sapere come sottoscrivere le richieste di referendum non sono riusciti ad ottenere informazioni dettagliate in merito da parte dei funzionari comunali. Nella provincia di Caserta, ad esempio, i Radicali italiani hanno inviato i moduli per la sottoscrizione al Comune di Santa Maria a Vico il 20 giugno 2013. Il 26 agosto, gli elettori sono stati informati che i moduli da firmare per il referendum non erano disponibili. Agli elettori delle province di Catania, Benevento e Verona è stata altresì negata la possibilità di sostenere i referendum in quanto i funzionari hanno affermato di non aver ricevuto i moduli.

2.5 Il 5 luglio 2013 i ricorrenti hanno inviato una lettera al Ministero dell'Interno e al Ministero della Giustizia, mettendo in copia il Presidente della Repubblica, nella quale evidenziavano gli ostacoli che si trovavano ad affrontare, tra cui l'impossibilità di autenticare, e quindi di raccogliere, le firme, e la mancanza di informazioni fornite ai

<sup>7</sup> I ricorrenti presentano una serie di dichiarazioni di testimoni, che descrivono in dettaglio questi ostacoli.

cittadini. I ricorrenti sostenevano che lo Stato-parte aveva istituito l'obbligo di raccogliere le firme, ma non aveva fornito gli strumenti per adempiere a tale obbligo. Il 25 luglio 2013 i Radicali italiani hanno comunicato al Ministro dell'Interno che avrebbero tenuto una manifestazione pacifica fuori dal Ministero in attesa di una risposta. Il 26 luglio 2013 il Ministero ha emanato una circolare ai prefetti - i rappresentanti regionali del Governo nazionale - per comunicare che i Radicali italiani stavano raccogliendo le firme per un'iniziativa referendaria e per dare istruzioni affinché "il maggior numero possibile di funzionari" fossero disponibili ad autenticare le firme all'interno o all'esterno della sede comunale, anche durante le vacanze estive. Ha inoltre incaricato i comuni di pubblicare sui loro siti web informazioni sulla raccolta di firme per l'iniziativa. Successivamente, il 2 agosto 2013 è stata emessa una seconda circolare in cui si riaffermava un parere del 2003 del Consiglio di Stato secondo il quale anche i membri dei consigli comunali e provinciali potevano autenticare le firme. Il 9 agosto 2013, 11 membri della Camera dei Deputati hanno chiesto al Ministero dell'Interno quali misure si stavano adottando per garantire che le firme potessero essere raccolte e che i cittadini fossero informati della campagna in corso. Il Ministero ha risposto solo il 25 febbraio 2014, molto tempo dopo la fine della campagna, limitandosi a ribadire che il Ministero aveva già emesso le due circolari.

2.6 Il Ministero dell'Interno non ha preso alcun provvedimento per garantire l'attuazione delle istruzioni contenute nelle due note circolari. Infatti, in molti grandi comuni - tra cui Bari, Brescia, Brindisi, Caserta, Grosseto, Napoli e Udine - non è stato messo a disposizione un solo funzionario comunale per il servizio di autenticazione, nonostante le numerose richieste dei promotori. Inoltre, in molti comuni, il servizio di autenticazione è stato sospeso durante le vacanze estive, quando i funzionari abilitati sono andati in ferie senza designare un sostituto per l'autenticazione delle firme. Le informazioni sui siti web istituzionali erano scarse. Solo pochi comuni più piccoli hanno pubblicato informazioni.

2.7 I ricorrenti sostengono che, a causa di tali impedimenti, hanno potuto raccogliere e autenticare solo circa 200.000 firme entro il 30 settembre 2013, termine ultimo per l'approvazione delle iniziative referendarie da parte delle autorità.

2.8 Il 30 settembre 2013 i ricorrenti hanno presentato ugualmente le firme all'Ufficio Centrale per il Referendum della Corte di Cassazione, unitamente a una memoria contenente osservazioni scritte in cui si sostiene che gli ostacoli irragionevoli creati dai funzionari pubblici e l'inadeguatezza della procedura prevista dalla legge n. 352 del 1970 avevano, di fatto, privato i cittadini del loro diritto costituzionale di richiedere un referendum e discriminato i cittadini stessi sulla base dell'appartenenza politica e dello status economico. Chiedevano quindi all'Ufficio Centrale di accogliere le iniziative.

2.9 Con ordinanza del 2 ottobre 2013, comunicata ai ricorrenti il 26 ottobre 2013, l'Ufficio Centrale per il Referendum ha constatato che non era stato raccolto il numero di firme richiesto. La decisione non ha tenuto conto della memoria presentata per spiegare il motivo per cui i ricorrenti non avevano raccolto almeno 500.000 firme.

2.10 I ricorrenti fanno presente che le decisioni dell'Ufficio Centrale per il Referendum sono definitive, in quanto non possono essere impugnate dinanzi ad alcuna autorità superiore.<sup>8</sup>

## **Il ricorso**

3.1 I ricorrenti sostengono che le leggi e le procedure per indire referendum in Italia sono indebitamente restrittive, arbitrarie e irragionevoli e promuovono solo formalmente il diritto sancito dalla costituzione di indire referendum, con conseguente violazione dell'articolo 25, lettere a) e b), letto da solo e in combinato disposto con l'articolo 2 del Patto. I ricorrenti sottolineano che l'articolo 25 va interpretato alla luce del Commento Generale del Comitato n. 25 (1996) sulla partecipazione agli affari pubblici e il diritto di voto, e del codice di buona condotta sui referendum del 2007 emanato dalla Comitato Europea per la Democrazia Attraverso il Diritto del Consiglio d'Europa (la Commissione Venezia), in quanto lo Stato-parte è membro fondatore del Consiglio d'Europa e, come tale,

---

<sup>8</sup> Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 278, 17 ottobre 2011. Disponibile (in italiano) su [www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2011&numero=278#](http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2011&numero=278#).

parte alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

3.2 I ricorrenti sostengono che molte delle restrizioni imposte dall'ordinamento italiano all'esercizio del diritto di partecipare direttamente, attraverso i referendum, alla conduzione degli affari pubblici sono arbitrarie e irragionevoli. Sono arbitrarie in quanto non sono giustificate da alcuna necessità, ragione o principio.<sup>9</sup> Sono irragionevoli in quanto il modo in cui lo Stato-parte disciplina l'esercizio di tale diritto va contro lo scopo dichiarato dell'articolo 75 della Costituzione, ossia permettere ai suoi cittadini di indire e partecipare ai referendum. I ricorrenti osservano che, secondo il Commento Generale n. 25 (paragrafo 5), l'attribuzione dei poteri e le modalità con cui i singoli cittadini esercitano il diritto di partecipare alla gestione degli affari pubblici di cui all'articolo 25 dovrebbero essere stabiliti dalla Costituzione e altre leggi. Inoltre (paragrafo 6), qualora si stabilisca una modalità di partecipazione diretta dei cittadini, non si dovrebbe fare alcuna distinzione in merito alla loro partecipazione per i motivi di cui all'articolo 2, comma 1, e non dovrebbero essere imposte restrizioni irragionevoli. Infine (paragrafo 4), le condizioni che si applicano all'esercizio dei diritti tutelati dall'articolo 25 dovrebbero essere fondate su criteri oggettivi e ragionevoli. Lo Stato-parte ha inserito una disposizione sui referendum nella sua Costituzione e ha adottato leggi per la sua attuazione. Laddove gli Stati prevedono modalità di partecipazione diretta dei cittadini alla gestione degli affari pubblici, essi hanno presumibilmente l'obbligo di garantire che i cittadini possano farlo in modo efficace. I ricorrenti sostengono che, se si considera lo scopo dell'articolo 75 della Costituzione volto a consentire ai cittadini di indire e votare referendum, è difficile comprendere come lo Stato-parte raggiunga tale scopo dato il modo in cui i referendum sono disciplinati dalla legge e si svolgono nella pratica.

3.3 I ricorrenti sostengono che l'obbligo di raccogliere almeno 500.000 firme nel breve periodo di tempo previsto dalla legge n. 352 del 1970 (cfr. paragrafo 2.2) è arbitrario e irragionevole. Delle 197 iniziative referendarie che sono state avviate nella storia della Repubblica, solo 67, ovvero una su tre, sono state sottoposte al voto dei cittadini.<sup>10</sup> Anche se i limiti temporali sono sicuramente una limitazione ragionevole, lo scopo e la giustificazione dei rigidi limiti temporali attualmente previsti non sono chiari. Queste restrizioni non consentono ai cittadini di richiedere e votare referendum. Altri Stati con sistemi di democrazia meglio regolamentati hanno soglie più basse (come 100.000 firme in Svizzera), oppure prevedono soglie direttamente collegate al numero totale di voti espressi nelle precedenti elezioni (come il regolamento dello Stato della California). In considerazione di ciò, i ricorrenti ritengono che il requisito arbitrario e irragionevole attualmente in vigore nello Stato-parte rappresenti una violazione dell'articolo 25.

3.4 I ricorrenti sostengono inoltre che i requisiti previsti per la certificazione di moduli e firme sono irragionevoli e arbitrari. In base alla legge in vigore, le firme possono essere autenticate solo da funzionari preposti o da membri del consiglio comunale o provinciale (cfr. il precedente paragrafo 2.2). Sebbene a prima vista l'elenco dei funzionari potrebbe sembrare esteso, in realtà si tratta di un numero di persone piuttosto esiguo, e la maggior parte di essi non è disponibile né ha l'obbligo di autenticare le firme. Il numero di notai nello Stato-parte è relativamente basso e questi applicano tariffe elevate per il loro tempo, mentre il numero di giudici di pace è ancora più basso. Sebbene i cancellieri delle preture, dei tribunali di appello o delle corti d'appello siano più numerosi, né i giudici di pace né i cancellieri hanno tempo disponibile, dato che il sistema giudiziario italiano è notoriamente sovraccarico. In ogni comune vi è un segretario comunale, ma le firme vengono autenticate solo in municipio, il che significa che gli elettori che vogliono appoggiare il referendum devono recarsi in municipio, aperto solo in orario d'ufficio. Per l'autenticazione delle firme in municipio, durante l'orario d'ufficio, i segretari comunali non applicano una tariffa, ma in questo modo si raccolgono pochissime firme. Sebbene i promotori del referendum siano tenuti ad autenticare ogni firma, la legge non richiede che i suddetti funzionari pubblici

<sup>9</sup> Si veda il Commento Generale n. 25, par. 6, e il Comitato per i Diritti Umani, *Singh Bhinder v. Canada*, comunicazione n. 208/1986, par. 6.2.

<sup>10</sup> Delle 130 iniziative che non sono state messe al voto, 60 non hanno ottenuto il numero di firme richiesto, 57 sono state respinte dalla Corte Costituzionale e 13 sono state annullate per altri motivi.

siano a disposizione per l'autenticazione delle firme.<sup>11</sup> Il gruppo più numeroso di potenziali autenticatori è composto da membri del consiglio comunale o provinciale. Tuttavia, si tratta di politici che, probabilmente, autenticeranno le firme solo se il referendum in questione sarà appoggiato dal loro partito. I Radicali italiani non si candidano per una carica politica, a livello locale o nazionale, e quindi non sono rappresentati nel consiglio comunale o provinciale. La disponibilità dei membri del consiglio comunale o provinciale è fondamentale. Al momento della raccolta delle firme, era in corso la raccolta di firme per altre sei iniziative, sostenute dai Radicali italiani ma anche da un grande partito. Nei luoghi in cui tutte le iniziative erano disponibili per la firma, le firme raccolte per ogni iniziativa erano praticamente identiche. Tuttavia, nei luoghi in cui i membri del consiglio comunale o provinciale erano disponibili ad autenticare le firme per i sei referendum sostenuti solo dal loro partito, il numero di firme raccolte è stato significativamente più alto *per quelle sei iniziative rispetto a quelle dei ricorrenti*. La mancata attivazione di un sistema di raccolta-firme al di fuori dell'orario d'ufficio ha fatto sì che i consigli comunali e provinciali privassero i ricorrenti di un adeguato servizio di autenticazione. Pertanto, tali requisiti arbitrari e irragionevoli costituiscono una violazione dell'articolo 25 del Patto.

3.5 I ricorrenti sostengono che il requisito del quorum di partecipazione (cfr. il precedente paragrafo 2.2) è arbitrario e irragionevole, e costituisce pertanto una violazione dell'articolo 25 del Patto. Nella storia della Repubblica, solo 24 delle 197 iniziative referendarie sono state votate e approvate dai cittadini. I ricorrenti ritengono che i quorum di partecipazione sono discutibili. Molti esperti di diritto costituzionale hanno constatato che i requisiti di un quorum di partecipazione più elevato possono bloccare la maggior parte delle iniziative.<sup>12</sup> Inoltre, i dati suggeriscono che l'uso dei quorum di affluenza alle urne in generale può scoraggiare la partecipazione alle elezioni poiché gli oppositori del referendum possono controllare i risultati incoraggiando l'astensione dal voto quando ritengono che la maggioranza degli elettori sia a favore della proposta.<sup>13</sup> Benché il Comitato ritenga che un quorum di partecipazione sia obiettivamente giustificato e ragionevole, i ricorrenti sostengono che il requisito del 50 per cento degli elettori registrati è arbitrario e irragionevole, soprattutto se abbinato a un aggiornamento disomogeneo dei registri elettorali. I ricorrenti citano altri sistemi, come quello tedesco, in cui il quorum di partecipazione è utilizzato solo a livello locale e varia in funzione del numero di abitanti di ogni comunità (la soglia è più bassa per le comunità con una popolazione più elevata). La Commissione Venezia consiglia agli Stati di rinunciare al quorum.<sup>14</sup> Mentre i quorum bassi possono talvolta essere usati con successo per salvaguardare gli interessi della popolazione nell'insieme, i quorum in generale possono anche essere usati per minare il processo democratico.

3.6 I ricorrenti sostengono che lo Stato-parte abbia omesso di informare gli elettori su dove e quando firmare a sostegno dell'iniziativa, in violazione dell'articolo 25 del Patto. Essi osservano che le iniziative di raccolta-firme non siano state pubblicizzate dai mezzi di comunicazione pubblici. La copertura mediatica ha un impatto significativo: le altre sei iniziative di raccolta-firme di quel periodo sono state presentate da Silvio Berlusconi, che possiede il secondo più grande network televisivo dello Stato, e queste iniziative hanno raccolto il doppio delle firme rispetto a quelle dei ricorrenti. I funzionari non hanno comunicato sui loro siti web comunali gli orari e i luoghi in cui i cittadini potevano depositare le loro firme. I ricorrenti affermano che in Slovenia, prima dell'inizio del periodo di raccolta delle firme, l'Assemblea nazionale è tenuta per legge a pubblicizzare l'iniziativa attraverso i media.

3.7 I ricorrenti sostengono che lo Stato-parte non ha intrapreso i passi necessari al fine di adottare leggi o misure per rendere effettivo il diritto di partecipare alla conduzione degli affari pubblici mediante referendum, come richiesto dall'articolo 25 letto in combinato

<sup>11</sup> Cfr. Legge n. 352 del 1970, art. 8.

<sup>12</sup> Luís Aguiar-Conraria, Pedro C. Magalhães and Christoph A. Vanberg, "Experimental evidence that quorum rules discourage turnout and promote election boycotts", *Experimental Economics*, vol. 19, N. 4 (Dicembre 2016).

<sup>13</sup> Luís Aguiar-Conraria and Pedro C. Magalhães, "Referendum design, quorum rules and turnout", *Public Choice*, vol. 144, N. 1–2 (Luglio 2010).

<sup>14</sup> Cfr. il codice di buona condotta sui referendum della Commissione Venezia.

disposto con l'articolo 2, comma 2, del Patto. Gli Stati non hanno il dovere di predisporre meccanismi di democrazia diretta, ma quando lo fanno, così come fa lo Stato-parte in forza della sua Costituzione, hanno il dovere, ai sensi dell'articolo 2, comma 2 del Patto, di adottare le misure necessarie, in conformità con i loro processi costituzionali e con le disposizioni del presente Patto, di adottare le leggi o le altre misure necessarie per rendere effettivi i diritti riconosciuti nel Patto. Lo Stato-parte regola in modo diverso la democrazia diretta e la democrazia rappresentativa, per nessun motivo apparente se non per proteggere il monopolio che i partiti costituiti hanno sulla vita politica della nazione. Nel caso delle elezioni nazionali e regionali, la legge n. 53 del 1990 e la legge n. 43 del 1995 prevedono il dovere preciso per i funzionari comunali, compresi i membri dei consigli comunali, di autenticare le firme sulle liste dei candidati, nei loro uffici e gratuitamente, anche durante i fine settimana, nonché l'obbligo di comunicare quando e dove le liste possono essere firmate. Non esistono obblighi di questo tipo nel caso dei referendum. I canali televisivi (pubblici e privati) sono tenuti a trasmettere informazioni su dove, quando e come i cittadini possono firmare le liste dei candidati alle elezioni nazionali e regionali. Durante le campagne che precedono le elezioni, sono previste norme dettagliate sull'accesso ai media da parte dei vari partiti. Durante le elezioni, sia il Ministero dell'Interno che i comuni hanno il dovere di annunciare sui loro siti web dove, quando e come i cittadini possono firmare le liste elettorali. Nel caso dei referendum, come sopra precisato, non vi sono obblighi simili. Durante le elezioni, per legge, i comuni sono tenuti a mettere a disposizione dei partiti le strutture di proprietà comunale per lo svolgimento delle loro campagne elettorali. I promotori dei referendum non godono di tali benefici. I partiti che partecipano alle elezioni sono finanziati, generosamente, dallo Stato, mentre nel caso dei referendum, i promotori vengono rimborsati soltanto una frazione dei costi e solamente se il referendum ha luogo effettivamente, il che è raro.<sup>15</sup> Inoltre, per le donazioni fino a 30.000 euro ai partiti politici che partecipano alle elezioni è previsto uno sgravio fiscale del 26 per cento, mentre le donazioni ai promotori di iniziative referendarie non beneficiano di alcuno sgravio fiscale. L'Italia chiaramente non favorisce la democrazia diretta.

3.8 I ricorrenti sostengono inoltre di essere stati discriminati sulla base della loro appartenenza politica e del loro status economico, in violazione dell'articolo 25 letto in combinato disposto con l'articolo 2, comma 1, del Patto. Essi osservano che i promotori devono pagare per far autenticare le firme e, a causa di vizi del regolamento, spetta interamente a chi certifica le firme decidere l'importo da addebitare.<sup>16</sup> Quando l'autenticazione viene effettuata dal segretario comunale presso il municipio, di solito è gratuita. Tuttavia, quando viene fatta nel punto di raccolta, generalmente durante i fine settimana nelle piazze principali delle città, i funzionari chiedono un corrispettivo per il loro tempo. Dei sei funzionari designati che possono autenticare le firme, quelli più spesso disponibili sono i cancellieri di pretura, che si offrono volontari per autenticare le firme presso il punto di raccolta durante il fine settimana. In media, applicano una tariffa di 20 euro l'ora. I ricorrenti sostengono che per ottenere almeno 500.000 firme, come previsto dalla Costituzione, il costo è molto elevato e si aggira intorno ai 200.000 euro. Secondo i ricorrenti, in questo caso specifico, in cui venivano raccolte firme per sei iniziative contemporaneamente, il costo sarebbe ammontato ad almeno 1.200.000 euro.<sup>17</sup> I ricorrenti sostengono che la campagna 2013 per i sei referendum in questione ha quasi mandato in bancarotta i Radicali italiani, costando 155.000 euro. I grandi partiti politici, invece, possono contare su numerosi membri dei consigli comunali o provinciali che possono autenticare gratuitamente le firme. Di conseguenza, questo requisito penalizza indebitamente i piccoli partiti politici e li discrimina sulla base dell'affiliazione politica e

<sup>15</sup> Cfr. Legge n. 157 del 1999.

<sup>16</sup> In base all'articolo 8 della legge n. 352 del 1970, gli onorari dei notai, dei giudici di pace, dei cancellieri di tribunale o dei segretari comunali sono quelli stabiliti dalla legge sulle elezioni parlamentari. Tuttavia, secondo i ricorrenti, la tabella degli onorari allegata alla legge non è stata aggiornata dal 1962 ed è lasciata agli agenti dello Stato la facoltà di decidere l'ammontare degli onorari.

<sup>17</sup> Ci vuole almeno un minuto per raccogliere una firma, poiché la legge richiede di annotare il codice identificativo di ogni firmatario, il suo nome e cognome, la data e il luogo di nascita. Pertanto, un minimo di 10.000 ore sarebbe richiesto per almeno 500.000 firme. A 20 euro l'ora, l'autenticazione di tali firme costerebbe 200.000 euro. Ogni referendum richiede un proprio insieme di firme autenticate.

dello status economico, poiché ogni campagna referendaria comporta l'esborso di somme esorbitanti di denaro per la sola autenticazione delle firme.

3.9 I ricorrenti sostengono inoltre che la mancata risposta ai loro reclami da parte delle autorità equivale a una violazione dell'articolo 25 letto in combinato disposto con l'articolo 2, comma 3, del Patto. In primo luogo, il 5 luglio 2013 i ricorrenti hanno segnalato al Ministero dell'Interno e al Ministero della Giustizia quali ostacoli si trovavano ad affrontare e in che modo tali ostacoli incidessero sui loro diritti politici. La circolare del Ministro dell'Interno riconosce di fatto le difficoltà irragionevoli incontrate dai ricorrenti. Tuttavia, in seguito all'emanazione della circolare da parte del Ministero dell'Interno, i suoi funzionari non hanno intrapreso alcuna azione correttiva per contrastare tali violazioni. La successiva mancata adozione da parte dello Stato-parte di azioni e di misure sufficienti per l'autenticazione e la raccolta di firme a favore dei ricorrenti costituisce la negazione di un rimedio efficace, in violazione dell'articolo 25 letto in combinato disposto con l'articolo 2, comma 3, lettere a) e c), del Patto. Inoltre, la mancata risposta da parte dell'Ufficio Centrale per il Referendum della Corte di Cassazione alla relazione dei ricorrenti e alle affermazioni in essa contenute costituisce anch'essa una violazione dell'articolo 25 in combinato disposto con l'articolo 2, comma 3, del Patto. I ricorrenti affermano di aver fornito osservazioni scritte asserendo che ostacoli irragionevoli creati da funzionari e agenzie pubbliche hanno intralciato la raccolta-firme. Tuttavia, l'Ufficio Centrale ha risposto con una decisione ingiustificata composta da tre frasi. Inoltre, non è stata condotta alcuna indagine a seguito delle accuse mosse dai ricorrenti. Tale risposta non è conforme ai requisiti previsti dal Commento Generale n. 31 (2004) sulla natura dell'obbligo giuridico generale imposto agli Stati-parte del Patto (par. 15).

3.10 I ricorrenti chiedono che il Comitato raccomandi allo Stato-parte di rafforzare il quadro giuridico per garantire l'esercizio ordinato, non discriminatorio ed efficace del diritto di partecipare alla conduzione degli affari pubblici attraverso il referendum, e di attuare pratiche e politiche più efficaci che favoriscano il raggiungimento di questo obiettivo, anche sollecitando lo Stato-parte a conformarsi al codice di buona condotta sui referendum della Commissione Venezia. I ricorrenti ritengono che le elezioni e i referendum debbano essere regolati in modo analogo. In particolare, i ricorrenti chiedono al Comitato di raccomandare allo Stato-parte di adottare le seguenti misure:

- (a) Ridurre gli attuali ostacoli che impediscono ai cittadini di partecipare alle iniziative referendarie, consentendo la firma elettronica e offrendo maggiori possibilità ai cittadini residenti all'estero di firmare;
- (b) Semplificare il processo di raccolta-firme eliminando il doppio sistema di certificazione e trovando alternative meno restrittive;
- (c) Ampliare il numero di coloro che possono certificare firme e moduli;
- (d) Prolungare il termine di tre mesi per la presentazione delle firme;
- (e) Prevedere per i funzionari comunali, compresi i membri dei consigli comunali, l'obbligo specifico di autenticare le firme, nei loro uffici e gratuitamente, anche durante il fine settimana, e l'obbligo di comunicare quando e dove possono essere depositate le firme;
- (f) Mettere a disposizione dei promotori dei referendum le strutture di proprietà del comune per lo svolgimento delle loro campagne, come già avviene per le elezioni;
- (g) Regolare l'accesso ai media durante le campagne referendarie, sia durante la raccolta delle firme che nei mesi precedenti il voto, con l'obiettivo di garantire un'informazione equa ed equilibrata, pari opportunità per i sostenitori e gli oppositori delle campagne di raccolta-firme e la pubblicizzazione delle votazioni stesse, garantendo così a tutti i cittadini pari opportunità di partecipazione;
- (h) Abbassare o abolire il quorum di partecipazione;
- (i) Regolamentare il finanziamento e la contabilità delle campagne referendarie in modo simile a quello delle campagne elettorali;
- (j) Permettere ai promotori dei referendum di avere accesso ai finanziamenti pubblici e in misura simile a quanto avviene per i partiti politici durante le elezioni;



(k) Tutelare il diritto a un rimedio efficace, fornendo risposte tempestive quando i promotori delle iniziative sollevano dubbi sul processo e consentendo il ricorso contro le decisioni dell'Ufficio Centrale per il Referendum della Corte di Cassazione.

### **Osservazioni dello Stato-parte sull'ammissibilità**

4.1 L'11 gennaio e il 7 luglio 2016, lo Stato-parte ha sostenuto che la comunicazione doveva essere dichiarata inammissibile in quanto i ricorrenti non avevano esperito i rimedi interni.

4.2 Lo Stato-parte osserva che i referendum sono regolati dalla Costituzione e dalla legge n. 352 del 1970. La richiesta di referendum è soggetta a duplice verifica: dapprima da parte dell'Ufficio Centrale per il Referendum della Corte di Cassazione, che effettua una verifica tecnica del numero di firme e della loro conformità ai requisiti formali; poi, se l'Ufficio Centrale ha accertato il rispetto dei requisiti di legge, da parte della Corte Costituzionale, che verifica l'ammissibilità del referendum.

4.3 Lo Stato-parte descrive anche il ruolo dei tribunali amministrativi nel controllo degli atti amministrativi e la loro legalità. I tribunali amministrativi possono vagliare la responsabilità dei funzionari pubblici o dei pubblici ufficiali in presenza di un episodio di incompetenza, di abuso di potere o di violazione della legge. Le persone che ritengono che i loro legittimi interessi siano stati lesi da un provvedimento amministrativo possono avviare un procedimento dinanzi ai tribunali amministrativi. Le decisioni dei tribunali amministrativi possono essere impugnate dinanzi al Consiglio di Stato. Esse sono immediatamente esecutive e costituiscono rimedi efficaci in quanto possono potenzialmente annullare il provvedimento contestato. Inoltre, se l'esecuzione di un atto amministrativo può causare un danno grave e irreparabile, il Tribunale amministrativo può decidere di sospenderlo.

4.4 In relazione agli ostacoli alla raccolta-firme causati dalle azioni e dalle omissioni della pubblica amministrazione descritte nella comunicazione, lo Stato-parte osserva che, ai sensi dell'art. 323 c.p., il reato di abuso di ufficio si configura nel caso in cui un funzionario pubblico, nell'esercizio delle sue funzioni, cagioni un danno o un vantaggio economico non confermo alle disposizioni di legge o ai regolamenti.

4.5 Per quanto riguarda le accuse di discriminazione avanzate dai ricorrenti, lo Stato-parte rimanda all'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, che si occupa di tutte le istanze di discriminazione, alla II Comitato del Senato per la tutela e la promozione dei diritti umani, e al Comitato per i diritti umani della Camera dei Deputati.

4.6 Per quanto riguarda il servizio di emittenza pubblica, lo Stato-parte fa presente che esiste un quadro normativo volto a garantire la correttezza dei messaggi di comunicazione istituzionale da trasmettere attraverso il servizio radiotelevisivo pubblico. Il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri stabilisce che i messaggi di pubblica utilità sociale o di interesse pubblico siano diffusi gratuitamente dal servizio radiotelevisivo pubblico.

### **Commenti dei ricorrenti sulle osservazioni dello Stato-parte in merito all'ammissibilità**

5.1 Il 19 febbraio e il 2 ottobre 2016 i ricorrenti hanno dichiarato di aver esperito tutti i rimedi interni disponibili. Essi sostengono che spetta allo Stato-parte dimostrare quali rimedi non esperiti sarebbero stati efficaci nel loro caso (cfr. A/61/40, vol. I, par. 130).

5.2 L'Ufficio Centrale per il Referendum è una camera della Corte di Cassazione. È un organo giudiziario ed è l'istanza di ultimo grado per tutte le decisioni riguardanti l'ammissibilità delle iniziative referendarie: le sue decisioni sono definitive e non possono essere impugnate. Il 2 ottobre 2013 l'Ufficio Centrale ha deliberato sul caso dei ricorrenti. La decisione è pertanto definitiva e nessun altro rimedio è stato disponibile.

5.3 I ricorrenti ritengono che la descrizione fornita dallo Stato-parte delle vie legali esistenti è fuorviante. La Corte Costituzionale non riesamina le decisioni della Corte di Cassazione. Riesamina una proposta di referendum solo dopo che è stata approvata dalla Corte di Cassazione. L'unica funzione della Corte Costituzionale nel processo di

un'iniziativa referendaria è di assicurare che il referendum proposto non riguardi una delle materie vietate dalla Costituzione; non può revocare le decisioni della Corte di Cassazione e del suo Ufficio Centrale. Al di fuori del suo ruolo in tale processo, la Corte Costituzionale è competente solo per le controversie sulla legittimità costituzionale delle leggi emanate dallo Stato e dalle Regioni; per le controversie derivanti dalla ripartizione delle competenze dello Stato e di quelle attribuite alle Regioni e tra le Regioni; e per le accuse rivolte al Presidente della Repubblica. La questione della compatibilità di una determinata legge con la Costituzione è sollevata dal giudice, e a suo insindacabile giudizio, qualora ritenga necessario che la Corte Costituzionale si pronunci sulla questione. Nella fattispecie, l'istanza di ultimo grado è la Corte di Cassazione. La Corte di Cassazione ha ripetutamente affermato che in materia di referendum essa costituisce l'istanza di ultimo grado. Ha più volte rifiutato di sottoporre alla Corte Costituzionale le questioni relative all'incostituzionalità della legge n. 352 del 1970. L'ultima volta che lo ha fatto è stata in una delibera del 30 luglio 2016, in cui ha respinto una richiesta presentata da uno dei ricorrenti in relazione alla campagna elettorale del 2016 per raccogliere firme per un referendum sulla riforma della Costituzione. Inoltre, il termine per la raccolta delle firme è talmente breve che, anche se vi fosse la possibilità di ricorrere alla Corte Costituzionale, sarebbe impossibile farlo entro tale termine. In sintesi, il ricorso alla Corte Costituzionale non è stato un rimedio disponibile nel caso di specie.

5.4 I ricorrenti ritengono che anche la rappresentazione dei tribunali amministrativi offerta dallo Stato-parte sembra suggerire che i ricorrenti avrebbero potuto fare un ricorso amministrativo, usufruire di uno sgravio amministrativo, il che non è vero. I Tribunali amministrativi hanno sistematicamente declinato la giurisdizione sulle richieste di controllo giurisdizionale delle decisioni dell'Ufficio Centrale,<sup>18</sup> e non sono competenti per le rivendicazioni sostanziali dei ricorrenti, che includono i diritti coperti dal Patto.

5.5 Se lo Stato-parte ritiene che i ricorrenti avrebbero dovuto sporgere una denuncia penale ai sensi del codice penale contro i vari funzionari che hanno omesso di compiere le azioni necessarie per consentire loro di esercitare i diritti previsti dal Patto, i ricorrenti sostengono che, pur avendo subito un pregiudizio a causa del ripetuto rigetto del ricorso e del rifiuto della Corte di Cassazione di accettare le firme raccolte, un procedimento penale non avrebbe consentito loro di rivendicare i diritti sanciti dal Patto a causa dei rigidi limiti temporali imposti dalla legge n. 352 del 1970 per la raccolta, l'autenticazione e il deposito delle firme. Non sarebbe stato realistico cercare un rimedio contro ogni singola azione di ogni singolo funzionario pubblico, dal Presidente della Repubblica agli impiegati del municipio, per azioni e omissioni commesse all'interno di un quadro giuridico difettoso e arbitrario. I ricorrenti hanno comunicato al Ministero dell'Interno, al Ministero della Giustizia e al Presidente della Repubblica i problemi che stavano affrontando e hanno presentato richieste specifiche per porvi rimedio. Ma soprattutto, le autorità pubbliche non hanno l'obbligo di autenticare le firme al di fuori del municipio. Una denuncia penale per "abuso d'ufficio" ai sensi del codice penale sarebbe stata quindi palesemente infondata.

5.6 Per quanto riguarda gli organismi antidiscriminazione, i ricorrenti sottolineano che nessuno di essi costituisce un rimedio efficace, in quanto non possono fare ricorso contro decisioni giudiziarie sfavorevoli, e le loro decisioni non sono vincolanti.

5.7 Quanto al Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri, lo Stato-parte non ha spiegato come i ricorrenti avrebbero potuto impugnare le decisioni di questo organo di controllo o quale rimedio esso avrebbe potuto fornire. Esso non ha potuto in alcun modo dare seguito alle rivendicazioni sostanziali dei ricorrenti.

5.8 I ricorrenti concludono che lo Stato-parte non ha dimostrato l'esistenza di un rimedio accessibile ed efficace che avrebbero potuto esperire. Anche se fossero stati in grado di fornire un sostegno favorevole ai ricorrenti, gli organismi specializzati cui lo Stato-parte ha fatto riferimento avrebbero potuto affrontare solo aspetti marginali della questione e non

---

<sup>18</sup> I ricorrenti rimandano alla sentenza del 26 novembre 2015 del Consiglio di Stato che ha confermato la decisione del 9 gennaio 2008 del TAR del Lazio contro il Centro di Documentazione Elettronica dell'Ufficio Centrale; e alla sentenza del TAR del Lazio n. 1101 del 9 gennaio 2008.

porre rimedio alla questione complessiva del diritto fondamentale dei ricorrenti a partecipare alla gestione degli affari pubblici.

### **Osservazioni dello Stato-parte sul merito**

6.1 In una nota verbale dell'11 luglio 2019, lo Stato-parte ha presentato le sue osservazioni sul merito della comunicazione. Lo Stato-parte spiega il ruolo della Corte Costituzionale, che può pronunciarsi sulla validità della legislazione, sulla sua interpretazione, o sulla sua attuazione, nella forma e nella sostanza, in linea con la Costituzione. Lo Stato-parte ricorda che, ai sensi dell'articolo 1 della Costituzione, l'Italia è una democrazia parlamentare rappresentativa, ma esistono tre strumenti di democrazia diretta: i referendum, le leggi di iniziativa popolare e le petizioni. Ulteriori strumenti di democrazia diretta possono essere introdotti a livello locale.

6.2 Lo Stato-parte dichiara che, dal giugno 1946, sono stati richiesti 71 referendum, di cui 25 approvati, 17 respinti e 28 invalidati. L'ultimo si è tenuto il 17 aprile 2016, ma non ha raggiunto il quorum. Inoltre, nell'ottobre 2016 si è tenuto un referendum costituzionale. Al momento della presentazione da parte dello Stato-parte, un'altra iniziativa referendaria, relativa al diritto del lavoro, aveva appena ottenuto le firme di 3 milioni di elettori. Durante le ultime elezioni generali, tenutesi nel febbraio 2013, gli aventi diritto al voto erano oltre 50 milioni di cittadini. Nel caso dell'iniziativa dei ricorrenti, l'Ufficio Centrale per il Referendum ha riscontrato che i promotori non avevano raggiunto la soglia delle 500.001 firme valide.

6.3 Lo Stato-parte sostiene che le informazioni relative alle modalità di raccolta-firme erano di pubblico dominio.<sup>19</sup> Esso conclude che nessuna delle disposizioni del Patto è stata violata.

### **Commenti dei ricorrenti sulle osservazioni dello Stato-parte sul merito**

7.1 Il 10 ottobre 2016 i ricorrenti hanno fornito ulteriori informazioni sui più recenti sviluppi in materia di diritto di partecipazione diretta agli affari pubblici nello Stato-parte. I ricorrenti fanno inoltre riferimento al referendum del 17 aprile 2016, in cui è stata proposta l'abrogazione di una legge che consente alle società petrolifere e del gas di estrarre idrocarburi nel raggio di 12 miglia nautiche al largo della costa. Il governo si è opposto a questo referendum e ha lanciato una campagna per l'astensione. Alcuni dei sostenitori del referendum hanno chiesto che fosse rinviato in modo che coincidesse con le elezioni locali, il che avrebbe portato a notevoli risparmi e a una campagna più lunga per informare i cittadini. La richiesta è stata respinta dal Governo, che ha fissato il referendum per il 17 aprile 2016. Il referendum non ha soddisfatto il requisito del quorum, poiché solo il 31 per cento degli aventi diritto ha votato, di cui l'86 per cento ha votato a favore dell'abrogazione della legge.

7.2 I ricorrenti affermano che è in corso di lavorazione una riforma costituzionale che influirà negativamente sul diritto di partecipare direttamente agli affari pubblici. Il progetto abbassa il quorum richiesto per i referendum dal 50 per cento di tutti gli elettori registrati al 50 per cento di quelli che hanno votato alle ultime elezioni, ma solo nel caso di iniziative per le quali sono state raccolte 800.000 firme. Allo stesso tempo, il rimborso per chi riesce a raccogliere un numero sufficiente di firme passerà da 50.000 euro a 150.000 euro. I ricorrenti ritengono che questo contribuirà solo alla capacità dei grandi partiti politici di proporre referendum, a scapito dei cittadini appartenenti a gruppi di diversa natura.

7.3 I ricorrenti sottolineano che la riforma costituzionale doveva essere votata il 4 dicembre 2016. Uno dei ricorrenti, Mario Staderini, insieme ad altri 10 cittadini, ha costituito il Comitato per la libertà di voto e ha chiesto che il referendum venisse incorporato, in modo che la riforma potesse essere votata in parti separate. Sono stati creati due comitati, sostenuti dal Partito Democratico, il partito al Governo: uno contro e uno a favore. Alla fine, solo il comitato a favore è riuscito a raccogliere più di 500.000 firme. Il Comitato per la libertà di voto ha chiesto alla Corte di Cassazione di presentare una istanza di

<sup>19</sup> Lo Stato-parte fa riferimento ad un opuscolo informativo pubblicato dai Radicali italiani sul proprio sito web e allegato alle sue osservazioni.

costituzionalità e di chiedere alla Corte Costituzionale di pronunciarsi sulla costituzionalità della legge n. 352 del 1970. Il 20 luglio 2016 la Corte di Cassazione ha respinto la richiesta, affermando che il Comitato per la libertà di voto doveva raccogliere almeno 500.000 firme, anche se non autenticate, per poter esaminare il caso e chiedere una sentenza della Corte Costituzionale; e che, in ogni caso, non avrebbe riferito la questione alla Corte Costituzionale poiché era una prerogativa del legislatore determinare i requisiti per la raccolta delle firme. Infatti, il 15 giugno 2016, come avevano fatto i ricorrenti nel caso del referendum del 2013, il Comitato per la libertà di voto aveva scritto al Presidente del Consiglio, al Ministro della Giustizia e al Ministro per le riforme costituzionali denunciando le difficoltà incontrate nell'autenticazione delle firme. Non aveva nemmeno ricevuto una risposta dal Governo. Il fatto che solo il Comitato appoggiato dal partito al governo sia riuscito a raggiungere la soglia delle firme autenticate è indicativo delle problematiche complessive sollevate da questa comunicazione. Tale Comitato aveva un chiaro vantaggio in quanto poteva contare su decine di migliaia di membri del consiglio comunale o provinciale (membri del Partito Democratico) per autenticare le firme senza costi; il Partito Democratico aveva uffici dislocati in tutto il Paese in cui le firme potevano essere raccolte; beneficiava di finanziamenti pubblici, in quanto i principali partiti ricevono finanziamenti statali; e il Presidente del Consiglio ha fortemente sostenuto la campagna a suo favore. Sebbene la presente comunicazione si limiti alla campagna referendaria mancata del 2013, i fatti sopra esposti indicano chiaramente che quanto accaduto nel 2013 non è un evento isolato, ma un problema continuo causato da una legge viziata che regola il diritto costituzionalmente sancito ai referendum, e da una campagna intenzionale di azioni e omissioni da parte delle autorità, a tutti i livelli, per ostacolare l'esercizio di questi diritti e pregiudicare i diritti tutelati dal Patto.

7.4 I ricorrenti fanno presente che le informazioni disponibili al pubblico sulle modalità di acquisizione delle firme per il referendum, a cui lo Stato-parte fa riferimento, non sono state fornite dalle autorità pubbliche, bensì dai proponenti del referendum, compresi i ricorrenti, a loro spese, e sono state pubblicate sul loro sito web.

### **Questioni e procedimenti dinanzi al Comitato**

#### *Considerazioni in merito all'ammissibilità*

8.1 Prima di esaminare qualsiasi reclamo contenuto in una comunicazione, il Comitato deve decidere, in conformità con la regola 97 delle sue Regole di procedura, se è ammissibile ai sensi del Protocollo Opzionale.

8.2 Il Comitato ha accertato, come previsto dall'articolo 5, comma 2, lettera a) del Protocollo Opzionale, che la stessa questione non è in corso di esame nell'ambito di un'altra procedura di indagine o di composizione internazionale.

8.3 Il Comitato prende atto dell'affermazione dello Stato-parte secondo cui i ricorrenti non hanno esperito i rimedi interni. Lo Stato-parte fa riferimento ai rimedi disponibili come la Corte Costituzionale, i Tribunali amministrativi, i procedimenti penali contro i funzionari pubblici che hanno ostacolato il processo di acquisizione delle firme, l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali, la Commissione del Senato per la tutela e la promozione dei diritti umani, il Comitato per i diritti umani della Camera dei Deputati e il Dipartimento per l'informazione e l'editoria. Il Comitato prende inoltre atto delle argomentazioni dei ricorrenti secondo cui la Corte di Cassazione ha ripetutamente rifiutato di sottoporre alla Corte Costituzionale questioni in merito alla costituzionalità della legge n. 352 del 1970, che i Tribunali amministrativi non sono competenti per le loro rivendicazioni sostanziali, che i procedimenti penali contro gli agenti dello Stato non avrebbero preso in considerazione tutti i loro reclami e non sarebbero stati fattibili nel breve periodo di tempo prima che la Corte di Cassazione adottasse una decisione, e che gli organismi antidiscriminazioni e il Dipartimento per l'informazione e l'editoria non avrebbero potuto fornire loro il rimedio necessario. I ricorrenti sottolineano che le decisioni dell'Ufficio Centrale per il Referendum della Corte di Cassazione sono definitive e non possono essere impugnate. Il Comitato ricorda che l'articolo 5, comma 2, lettera b) del Protocollo Opzionale, facendo riferimento a "tutti i rimedi interni disponibili", fa riferimento in primo

luogo ai rimedi giurisdizionali.<sup>20</sup> Ricorda inoltre che, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera b) del Protocollo Opzionale, i ricorrenti devono avvalersi di tutte le vie giudiziarie o amministrative che offrono loro una ragionevole prospettiva di risarcimento.<sup>21</sup> Il Comitato prende atto che il 5 luglio 2013 i ricorrenti hanno comunicato al Ministero dell'Interno e al Ministero della Giustizia gli ostacoli incontrati e il possibile impatto che tali ostacoli potrebbero avere sui loro diritti politici, e che il 30 settembre 2013 hanno presentato all'Ufficio Centrale per il Referendum un documento contenente tutti i reclami ora presentati al Comitato. Il Comitato osserva inoltre che l'Ufficio Centrale ha emesso una decisione in merito, che è definitiva in quanto non può essere oggetto di ricorso. Infine, il Comitato rileva che, nel giugno 2013, il fondatore dei Radicali italiani ha richiesto un'audizione davanti al comitato di supervisione della Rai per far fronte alla mancanza di copertura mediatica dell'iniziativa. Il Comitato conclude che i ricorrenti hanno esperito i rimedi interni efficaci e disponibili e che non gli è preclusa la possibilità di prendere in considerazione la comunicazione di cui all'articolo 5, comma 2, lettera b) del Protocollo Opzionale.

8.4 Il Comitato prende atto dell'affermazione dei ricorrenti secondo cui gli ostacoli che hanno dovuto affrontare nel raccogliere le firme per sei iniziative referendarie hanno inciso sui loro diritti ai sensi dell'articolo 25, lettere a) e b) del Patto. Il Comitato osserva che l'articolo 25, lettera b), prevede disposizioni specifiche relative al diritto dei cittadini di partecipare alla conduzione degli affari pubblici sia come elettori che come candidati nello svolgimento delle elezioni. L'articolo 25, lettera a), invece, riguarda l'esercizio dei poteri legislativi, esecutivi e amministrativi, compresa la partecipazione diretta alla gestione degli affari pubblici quando i cittadini decidono su questioni pubbliche mediante referendum. Di conseguenza, il Comitato considera il reclamo dei ricorrenti relativo all'articolo 25, lettera b), del Patto inammissibile *ratione materiae*.

8.5 Alla luce di quanto sopra, il Comitato dichiara ammissibile la richiesta di cui all'articolo 25, lettera a), in combinato disposto con l'articolo 2, comma 3, del Patto e procede alla valutazione di merito.

#### *Considerazioni sul merito*

9.1 Il Comitato ha esaminato la comunicazione alla luce di tutte le informazioni che gli sono state sottoposte dalle parti, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, del Protocollo Opzionale.

9.2 Il Comitato prende atto delle affermazioni dei ricorrenti secondo cui le leggi e le procedure per indire referendum in Italia sono indebitamente restrittive, arbitrarie e irragionevoli e promuovono solo formalmente il diritto costituzionalmente sancito di indire referendum, con conseguente violazione dell'articolo 25 del Patto. I ricorrenti sostengono che, anche se gli Stati-parte non hanno l'obbligo di organizzare referendum, quando questi prevedono modalità di partecipazione diretta dei cittadini alla gestione degli affari pubblici, essi hanno l'obbligo di garantire che i cittadini possano effettivamente farlo. Il Comitato rileva che lo Stato-parte sostiene che mentre l'Italia è una democrazia parlamentare rappresentativa, esistono tre strumenti di democrazia diretta: i referendum, le leggi di iniziativa popolare e le petizioni. Il Comitato prende atto anche delle informazioni fornite dallo Stato-parte che, dal giugno 1946, sono stati richiesti 71 referendum.

9.3 Il Comitato riconosce che il Patto non impone alcun sistema politico particolare e che gli Stati Membri possono scegliere diverse forme di Costituzione o di governo, purché adottino le misure legislative e le altre misure necessarie per garantire ai cittadini l'effettiva possibilità di godere dei diritti tutelati dal Patto. I referendum sono uno dei modi in cui i cittadini possono partecipare direttamente alla gestione degli affari pubblici come previsto dall'articolo 25, lettera a). Altre forme di partecipazione diretta possono essere la scelta o la modifica della Costituzione o la deliberazione su questioni pubbliche attraverso processi elettorali condotti a norma dell'articolo 25, lettera b). Gli Stati-parte, pertanto, non hanno l'obbligo, ai sensi dell'articolo 25, lettera a), di adottare modalità specifiche di democrazia

<sup>20</sup> Cfr. *R.T. v France*, comunicazione n. 262/1987, par. 7.4; e *Schmidl v Czeck Republic* (CCPR/C/92/D/1515/2006), par. 6.2.

<sup>21</sup> Cfr. *Jonassen et al. V Norway* (CCPR/C/76/D/942/2000), par. 8.6.

diretta, come i referendum. Tuttavia, il Comitato ricorda che, secondo il suo Commento Generale n. 25 (paragrafo 6), quando viene stabilita una modalità di partecipazione diretta dei cittadini, non deve essere fatta alcuna distinzione tra i cittadini per quanto riguarda la loro partecipazione per i motivi di cui all'articolo 2, paragrafo 1, e non devono essere imposte restrizioni irragionevoli. L'obbligo degli Stati-parte di astenersi dall'imporre restrizioni irragionevoli al diritto di partecipare direttamente alla conduzione degli affari pubblici si applica sia al diritto di partecipare direttamente ai referendum attraverso il voto, sia ad altre forme di partecipazione aperte ai cittadini nel processo referendario, come le iniziative di referendum popolare.<sup>22</sup> Ai sensi dell'articolo 75 della Costituzione, lo Stato-parte ha dato ai cittadini il diritto di partecipare direttamente agli affari pubblici promuovendo l'organizzazione di referendum attraverso un sistema di referendum popolare. Ha quindi l'obbligo di astenersi dall'imporre restrizioni irragionevoli a tale partecipazione.

9.4 Il Comitato riconosce che gli Stati-parte hanno l'obbligo di garantire l'integrità dei loro processi democratici, come il processo di raccolta-firme, e la loro conformità alla legislazione nazionale. Per fare ciò, gli Stati possono definire processi per il controllo indipendente della raccolta e del conteggio delle firme, i quali possono inevitabilmente porre restrizioni ai cittadini che promuovono iniziative referendarie. Lo Stato-parte dovrebbe comunque garantire che tali requisiti siano ragionevoli e non costituiscano un ostacolo all'iniziativa. Nel caso in esame, lo Stato-parte ha designato un certo numero di funzionari pubblici o agenti dello Stato e di rappresentanti eletti per testimoniare la raccolta di firme e certificarle per garantire l'integrità di questo processo e la sua conformità alle leggi in vigore. Il Comitato rileva che, secondo i ricorrenti, tale requisito ha ostacolato la raccolta-firme, poiché essi hanno incontrato molti ostacoli nel garantire la partecipazione delle persone autorizzate, in particolare nei luoghi pubblici, dove era probabile che un maggior numero di cittadini avrebbe contribuito. In considerazione di ciò, il Comitato ritiene che il processo di autenticazione delle firme determinato dalla legge n. 352 del 1970 abbia comportato una restrizione, con il legittimo obiettivo di garantire l'integrità del processo. Il Comitato procederà pertanto ad esaminare se tale restrizione sia ragionevole ai sensi dell'articolo 25 del Patto.

9.5 Il Comitato rileva che i promotori delle iniziative hanno l'onere di assicurare la presenza di uno qualsiasi degli agenti statali e dei rappresentanti eletti qualificati a certificare le firme durante la raccolta delle stesse, ma che, a loro volta, tali agenti statali e rappresentanti eletti non hanno il dovere di essere disponibili ad assistere nella raccolta delle firme. Inoltre, i promotori devono raccogliere almeno 500.000 firme; gli agenti dello Stato possono richiedere un compenso per assistere nella raccolta delle firme e le firme devono essere presentate entro un periodo di tempo limitato. I ricorrenti fanno riferimento ad altri ostacoli, come la mancanza di informazioni al pubblico e i requisiti di quorum. Così come presentato dai ricorrenti, questo sistema ha dato luogo ad ostacoli alla raccolta di firme nel loro caso, mentre altre iniziative che hanno visto la partecipazione di rappresentanti eletti autorizzati hanno ottenuto un numero significativamente più alto di firme. Pur riconoscendo che gli Stati-parte devono gestire l'uso dei finanziamenti e delle risorse pubbliche, il Comitato ritiene che, nelle circostanze del caso di specie, esista uno squilibrio tra l'obbligo imposto ai ricorrenti, in quanto promotori di sei referendum, di trovare agenti statali disponibili o rappresentanti eletti qualificati a certificare le firme, e l'assenza di qualsiasi mezzo che consentisse loro di assicurare la presenza di agenti statali o rappresentanti eletti. Il Comitato ritiene pertanto che, nel contesto del presente caso, l'obbligo di raccogliere le firme in presenza di agenti statali qualificati o di rappresentanti eletti senza una procedura adeguata che ne garantisca la presenza costituisca una restrizione irragionevole dei diritti dei ricorrenti ai sensi dell'articolo 25, lettera a), del Patto.

9.6 Il Comitato prende atto dell'argomentazione dei ricorrenti secondo cui la mancata risposta ai loro reclami da parte delle autorità equivale a una violazione dell'articolo 25 letto in combinato disposto con l'articolo 2, comma 3, del Patto. A tale proposito, rileva che, secondo i ricorrenti, la risposta del Ministero dell'Interno è stata insufficiente. Prende nota del fatto che i ricorrenti hanno informato le autorità in una lettera al Ministero dell'Interno e al Ministero della Giustizia in merito agli ostacoli che incontravano nella raccolta delle

<sup>22</sup> Cfr. *Gillot et al v France* (CCPR/C/75/D/932/2000), par. 12.2.

firme, e che gli ostacoli persistevano anche dopo che il Ministero dell'Interno aveva emanato una circolare. Il Comitato prende inoltre atto delle argomentazioni dei ricorrenti secondo cui non esistevano altri rimedi poiché i Tribunali amministrativi non sono competenti per le loro pretese sostanziali e perché i procedimenti penali contro gli agenti dello Stato non avrebbero affrontato tutti i loro reclami e non avrebbero potuto essere intrapresi entro il breve periodo di tempo che avevano a disposizione prima che la Corte di Cassazione adottasse una decisione. **Avendo riscontrato una violazione dell'articolo 25 (a) del Patto, il Comitato ritiene che le accuse presentate dagli autori corrispondano a una violazione dell'articolo 25 (a) in combinato disposto con l'articolo 2 (3) del Patto.**

9.7 Il Comitato prende atto della tesi dei ricorrenti secondo cui le attuali procedure per le iniziative referendarie li discriminano in base alla loro appartenenza politica, poiché i grandi partiti hanno accesso a numerosi membri del consiglio comunale o provinciale per autenticare le firme, mentre loro, in quanto membri dei Radicali italiani, hanno avuto serie difficoltà a trovare persone autorizzate a farlo. Inoltre, i ricorrenti sostengono che la partecipazione dei membri del consiglio comunale o provinciale è fondamentale: nei luoghi in cui tutte le iniziative erano disponibili per la firma, le firme raccolte per ogni iniziativa erano praticamente identiche, mentre nei luoghi in cui i rappresentanti eletti erano disposti ad autenticare le firme per i sei referendum sostenuti solo dal loro partito, il numero di firme raccolte era significativamente più alto per quelle sei iniziative rispetto alle iniziative dei ricorrenti. Il Comitato rinvia al suo Commento Generale n. 18 (1989) sulla non discriminazione, secondo il quale (par. 7) per "discriminazione" si deve intendere qualsiasi distinzione, esclusione, restrizione o preferenza che sia basata su qualsiasi criterio fondato su razza, colore, sesso, lingua, religione, opinioni politiche o di altro tipo, origine nazionale o estrazione sociale, posizione finanziaria, nascita o altro status, e che abbia lo scopo o l'effetto di annullare o pregiudicare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio di tutti i diritti e le libertà da parte di tutte le persone, su un piano di parità. Il Comitato osserva che secondo i ricorrenti i requisiti per la raccolta delle firme, sebbene apparentemente neutrali, hanno un effetto discriminatorio su di loro in quanto membri dei Radicali italiani sulla base della loro affiliazione politica. Tuttavia, osserva che altri membri dei Radicali italiani sono stati promotori delle altre sei iniziative per le quali sono state raccolte firme durante lo stesso periodo. Come hanno dichiarato i ricorrenti, queste iniziative sono state sostenute da un importante partito politico e hanno raccolto molte più firme rispetto al numero dei loro membri nel consiglio comunale o provinciale. Questi esempi dimostrano che il diverso sostegno incontrato da qualsiasi iniziativa referendaria non è necessariamente legato all'appartenenza politica dei suoi promotori. Si tratta piuttosto di un riflesso diretto e necessario della diversità politica e della democrazia. Le informazioni disponibili non consentono al Comitato di concludere che misure o decisioni specifiche avrebbero impedito ad altri partiti politici e membri del consiglio comunale o provinciale di sostenere le iniziative dei ricorrenti sulla base della loro appartenenza politica. In considerazione di ciò, il Comitato non può quindi concludere che la distinzione nella disponibilità dei membri del consiglio comunale o provinciale si basi sull'appartenenza politica dei ricorrenti.

9.8 I ricorrenti sostengono inoltre che il sistema attuale li discrimina sulla base del loro status economico a causa dell'elevato costo derivante dal compenso dovuto agli agenti dello Stato per il tempo dedicato all'autenticazione delle firme. Il Comitato osserva che, stando ai ricorrenti, esiste un sistema di rimborso, ma che esso copre solo una frazione dei costi, e solo nel caso di referendum che hanno luogo effettivamente. Il Comitato concorda sul fatto che il costo della procedura di autenticazione può incidere sulla capacità degli autori di raccogliere firme in base alla loro situazione economica. Tuttavia, non tutte le distinzioni fondate su razza, colore, sesso, lingua, religione, opinioni politiche o di altro tipo, origine nazionale o estrazione sociale, posizione finanziaria, nascita o altro status, come elencato nel Patto, costituiscono una discriminazione, purché si basino su criteri ragionevoli e oggettivi nel perseguimento di uno scopo legittimo ai sensi del Patto.<sup>23</sup> Il Comitato ha ritenuto che il requisito relativo all'autenticazione delle firme, così come applicato in questo caso, fosse irragionevole. Tuttavia, la differenza di trattamento basata sullo status economico dei ricorrenti è legata in modo specifico al sistema di retribuzione degli attori statali e al rimborso delle spese. Il Comitato ritiene che la restrizione possa avere la

<sup>23</sup> *F.A. v France* (CCPR/C/123/D/2662/2015), par. 8.11.

legittima finalità di preservare e gestire le risorse pubbliche ed evitare un uso eccessivo di tali risorse per l'autenticazione delle firme nell'ambito di iniziative referendarie a scapito di altre funzioni della pubblica amministrazione. Conclude, pertanto, che il requisito che i pubblici funzionari siano retribuiti e che i rimborsi siano concessi solo quando i referendum sono sostenuti dalla popolazione e sono ammissibili è una misura ragionevole nel perseguimento di uno scopo legittimo, e che tale distinzione non costituisce una violazione dell'articolo 25, lettera a).

10. Il Comitato, ai sensi dell'articolo 5, comma 4, del Protocollo Opzionale, è del parere che i fatti esposti rivelano una violazione dell'articolo 25, lettera a), da parte dello Stato-parte, da solo e in combinato disposto con l'articolo 2, comma 3, del Patto.

11. Ai sensi dell'articolo 2, comma 3, lettera a), del Patto, lo Stato-parte ha l'obbligo di fornire ai ricorrenti un rimedio effettivo. Ciò comporta l'obbligo di risarcire integralmente le persone i cui diritti derivanti dal Patto sono stati violati. Lo Stato-parte ha l'obbligo di adottare tutte le misure necessarie per evitare che simili violazioni si verifichino in futuro. A questo proposito, il Comitato ribadisce che, in conformità con l'obbligo di cui all'articolo 2, comma 2, del Patto, lo Stato-parte dovrebbe rivedere la propria legislazione al fine di garantire che i requisiti legislativi non impongano restrizioni irragionevoli a nessuna delle modalità di partecipazione diretta dei cittadini previste dalla Costituzione. In particolare, lo Stato-parte dovrebbe prevedere percorsi per i promotori di iniziative referendarie per far autenticare le firme, per raccogliere le firme in spazi dove i cittadini possano essere raggiunti, e per garantire che la popolazione sia sufficientemente informata su tali processi e sulla possibilità di parteciparvi.

12. Tenendo presente che, aderendo al Protocollo Opzionale, lo Stato-parte ha riconosciuto la competenza del Comitato a determinare se vi sia stata una violazione del Patto e che, ai sensi dell'articolo 2 del Patto, lo Stato-parte si è impegnato a garantire a tutti gli individui sul suo territorio e soggetti alla sua giurisdizione i diritti riconosciuti nel Patto e a fornire un rimedio efficace ed esecutivo quando è stato determinato che si è verificata una violazione, il Comitato desidera ricevere dallo Stato-parte, entro 180 giorni, informazioni sulle misure adottate per dare effetto alle sue *Views*. Lo Stato-parte è inoltre esortato a pubblicare la presente *View* e a diffonderla ampiamente nella lingua ufficiale dello Stato-parte.

---