



## **PROPOSTE PER UNA LEGALIZZAZIONE E SEMPLIFICAZIONE DEL PROCEDIMENTO REFERENDARIO E DEGLI ISTITUTI DI DEMOCRAZIA DIRETTA**

Come noto, il procedimento previsto dalla legge n 352/1970 per la richiesta di referendum è caratterizzato da modalità sempre più inadatte a tutelare l'alto valore di democrazia diretta di cui esso è portatore, ostacolando la possibilità dei cittadini di esercitare le forme di democrazia diretta che la Costituzione riconosce. Le modalità esclusivamente cartacee di raccolta e certificazione delle firme, l'obbligo di autenticare le sottoscrizioni in assenza di un servizio pubblico di autenticazione, l'incapacità dei Comuni di adempiere ai loro obblighi e del Governo di assicurare il rispetto delle leggi, la mancanza di garanzie sul diritto all'informazione, fanno sì che il diritto dei cittadini a promuovere referendum di cui all'articolo 75 della Costituzione sia di fatto impedito salvo il verificarsi di condizioni straordinarie.

Proponiamo di seguito, anche attraverso l'analisi comparatistica, una serie di misure di semplificazione e di digitalizzazione che, con pochi interventi normativi e senza necessità di un impegno finanziario da parte delle amministrazioni pubbliche – ma anzi con la possibilità di ottenere significativi risparmi – possono legalizzare, velocizzandolo e semplificandolo, il procedimento referendario

### **Ipotesi 1: semplificazione del procedimento cartaceo secondo il modello della Svizzera e della California.**

Analizzando le discipline legislative in materia referendaria e di democrazia diretta della Confederazione Svizzera e dello Stato della California, ovvero dei due esempi internazionali di maggiore utilizzo e affidabilità, si riscontra come in entrambi i casi il procedimento diretto alla richiesta di referendum è ancora svolto principalmente in modo cartaceo, e le firme dei sottoscrittori devono essere necessariamente autografe. Tuttavia la loro raccolta è estremamente semplificata rispetto alle modalità previste dalla normativa italiana, non prevedendo vidimazioni preventive, né autenticazioni da parte di pubblici ufficiali, mentre i controlli preventivi e successivi sono considerevolmente ridotti e a campione.

## Confederazione Svizzera

In Svizzera le proposte di referendum federali sono previamente sottoposte dai promotori alla Cancelleria federale che, se ne accerta la rispondenza ai requisiti previsti dalla legge, pubblica il titolo, il testo dell'iniziativa e il nome dei promotori sul Foglio federale (una sorta di Gazzetta Ufficiale). I promotori devono depositare le firme raccolte entro cento giorni dalla pubblicazione.

I moduli contenenti le firme, che possono essere adattati da modelli che su semplice domanda la Cancelleria federale mette a disposizione dei comitati promotori, devono contenere alcune indicazioni previste dalla legge<sup>1</sup>. Tuttavia tali moduli possono essere diffusi anche su internet dal comitato promotore e chiunque, col solo obbligo di assicurarsi che tale lista soddisfi tutte le esigenze formali previste dalla legge, può scaricare una lista, stamparla e raccogliere le firme, senza necessità di una previa vidimazione da parte dell'autorità pubblica.

Non è poi necessario che la firma sia apposta alla presenza di un autenticatore, essendo previsto che il controllo sulle firme sia effettuato da funzionari comunali cui i soggetti promotori portano le liste prima del deposito alla Cancelleria federale, e dalla Cancelleria stessa dopo il deposito. In particolare, i funzionari comunali attestano che i firmatari godono del diritto di voto<sup>2</sup>, in maniera simile al sistema dei certificati elettorali previsto dalla normativa italiana, mentre la Cancelleria federale verifica che le firme siano almeno pari al numero richiesto perché la richiesta di referendum sia valida.

Le richieste di referendum sono pubblicizzate sul sito *web* della Cancelleria federale, e per alcune di esse dallo stesso sito sono scaricabili anche i moduli per la raccolta delle firme.

Si riporta di seguito un modello per la raccolta delle firme.

---

<sup>1</sup> V. art. 60 della Legge federale sui diritti politici del 17 dicembre 1976;

<sup>2</sup> *Ibidem*, art. 62;

Referendum RIC, c/o Christian Riesen, Bornstrasse 86, 4612 Wangen b. O.

**Referendum contro**

**la modifica del 21 giugno 2013 della legge sull'energia (LEne)**

(pubblicato nel Foglio federale il 16 luglio 2013).

I cittadini e le cittadine svizzeri sottoscritti aventi diritto di voto, fondandosi sull'art. 141 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 e conformemente alla legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (art. 59 segg.), chiedono che la modifica del 21 giugno 2013 della legge sull'energia (LEne) sia sottoposta a votazione popolare.

Sulla presente lista possono firmare solo aventi diritto di voto al livello federale nel Comune indicato. Chi appoggia la domanda deve firmarla personalmente.

Cantone	N. d'avviamento postale	Comune politico

Cognome	Nome	Data di nascita (giorno/mese/anno)	Indirizzo (via e numero)	Firma autografa	Controllo (iscrivere in bianco)
1					
2					
3					
4					
5					

Chiunque nell'ambito di una raccolta delle firme si rende colpevole di corruzione attiva o passiva oppure altera il risultato della raccolta delle firme è punibile secondo l'articolo 281 e rispettivamente 282 del Codice penale.

**Scadenza del termine di referendum: 24 ottobre 2013**

Si attesta che i summenzionati ... (numero) firmatari hanno diritto di voto in materia federale ed esercitano i diritti politici nel Comune indicato.

Il funzionario attestatore (firma autografa e qualità ufficiale)

Luogo: \_\_\_\_\_  
Data: \_\_\_\_\_  
Firma: \_\_\_\_\_  
Qualità ufficiale: \_\_\_\_\_

Bollo ufficiale



! Se volete sostenere la presente domanda di referendum, potete stampare la presente lista delle firme, riempirla, metterla in una busta e spedirla il più presto possibile prima del 24 ottobre 2013 al: **Referendum RIC, c/o Christian Riesen, Bornstrasse 86, 4612 Wangen b. O.** !

## U.S.A.: Stato della California

I moduli per la raccolta delle firme in California devono contenere una serie di indicazioni previste dalla legge, e rispettare alcuni standard tipografici. Qualunque cittadino che abbia il diritto di voto può poi autonomamente stampare e far circolare moduli per la raccolta delle firme che rispettino le indicazioni normative<sup>3</sup>.

Non è prevista alcuna forma di autenticazione delle sottoscrizioni dei cittadini richiedenti il referendum, se non l'obbligo del cittadino che ha raccolto

<sup>3</sup> Elections Code (ELEC) dello Stato della California, sections 9011 ss.;

le firme di allegare al modulo che le contiene una sua dichiarazione firmata<sup>4</sup> attestante, tra le altre cose, che *"according to the best information and belief of the circulator, each signature is the genuine signature of the person whose name it purports to be"*.

Solo successivamente al deposito, nei termini previsti, delle firme raccolte, dei funzionari pubblici effettuano controlli – che peraltro in alcuni casi possono essere anche a campione – sul numero e sulla validità delle sottoscrizioni.

### Conclusioni

Dall'analisi di due ordinamenti che ricorrono con grande frequenza allo strumento referendario emerge con chiarezza quindi la possibilità di semplificarne le procedure anche intervenendo sul procedimento cartaceo, e a prescindere da una loro "digitalizzazione", eliminando alcuni dei numerosi passaggi e controlli attualmente previsti dall'ordinamento italiano, senza per ciò inficiare la garanzia del rispetto delle regole e della genuinità del risultato.

Anacronistica e non necessaria la previsione dell'art. 7, comma 4, della l. 352/1970 – che dunque dovrebbe essere abrogato – che prevede la necessaria vidimazione, ad opera delle segreterie comunali o delle cancellerie degli uffici giudiziari, dei moduli per la raccolta delle firme, non essendo sostenibile che nei paesi in cui tale accorgimento non è previsto la procedura per la richiesta di referendum offra minori garanzie di correttezza formale.

Allo stesso modo è evidente come l'autenticazione dei sottoscrittori al momento della firma possa essere sostituita da un controllo successivo, che si innesti nella fase delle verifiche operate dall'Ufficio centrale per il referendum.

Anche quando, comunque, non volesse ammettersi la possibilità di eliminare la necessità dell'autenticazione, alla luce delle esperienze svizzera e californiana sopra riportate non potrebbe negarsi la possibilità di raccogliere firme attraverso strumenti telematici che garantiscano l'identificazione certa del firmatario. Se infatti, alcuni ordinamenti dimostrano la possibilità di fare proprio a meno dell'autenticazione, a maggior ragione dovrebbe ammettersi la validità di quegli strumenti di firma che la rendano non necessaria perché l'identità del firmatario è ugualmente accertata

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, sec. 104 e sec. 9022;

## **Ipotesi 2: digitalizzazione del procedimento referendario prevedendo la possibilità di firmare on line**

L'art. 9 del d.lgs n. 82/2005 (cd. Codice dell'amministrazione digitale - CAD) prevede, già oggi, che *"le pubbliche amministrazioni favoriscono ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili sia individuali che collettivi"*. Lo stesso legislatore dunque mostra la consapevolezza dell'importanza e dell'utilità che possono avere le nuove tecnologie nell'attuazione di quegli strumenti di partecipazione popolare alla vita democratica del Paese, previsti dalla Costituzione, dei quali il procedimento referendario è uno dei più importanti esempi.

Ammettere l'utilizzabilità nel procedimento di richiesta di referendum popolare delle tecnologie dell'informazione permetterebbe di rivedere la complessa procedura attualmente prevista dalla l. n. 352/1970 che, oltre a rendere arduo il raggiungimento del numero di firme richiesto dalla Costituzione per la validità della richiesta, comporta notevoli spese, sia per i soggetti promotori dei referendum, sia per le pubbliche amministrazioni, spese che possono facilmente essere ridotte, se non in alcuni casi azzerate. In definitiva, una modernizzazione oltre a giovare alle finanze pubbliche, rafforzerebbe l'alto valore di democrazia diretta insito nello strumento referendario, più volte affermato anche dalla Corte di Cassazione.

### Utilizzo del domicilio digitale

L'art. 3-*bis* del CAD, inserito dall'art. 4 del D.L. n. 179/2012, prevede che i cittadini possano istituire un proprio domicilio digitale, comunicando il proprio indirizzo PEC all'Anagrafe nazionale della popolazione residente, citata al precedente par. 3.1.

Potrebbe inserirsi un art. 52-*bis* alla l. n. 352/1970 che reciti:

*"I dati relativi al domicilio digitale di cui all'art. 3-bis del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 sono resi accessibili, in modalità elettronica, ai soggetti promotori del referendum e delle proposte di legge ad iniziativa popolare, che possono trattarli al fine di informare i cittadini delle iniziative di partecipazione popolare in corso."*

Si potrebbe poi ipotizzare l'istituzione di una sorta di *"newsletter"* pubblica che, periodicamente trasmessa da un soggetto pubblico, quale ad esempio il Ministero dell'interno, agli indirizzi PEC costituenti il domicilio digitale dei cittadini, informi questi ultimi – tra le altre cose – delle iniziative di partecipazione popolare in corso, e delle modalità di aderirvi attraverso la Rete.

Firma delle richieste di referendum online, mediante dispositivi di firma digitale, Pec, o l'istituendo sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini e imprese (SPID).

Essendo certa l'identificazione del soggetto titolare della PEC cui è associato il domicilio digitale iscritto all'Anagrafe nazionale, dovrebbe potersi riconoscere la possibilità che questi sottoscriva la richiesta di referendum per via telematica, ad esempio compilando un *form* appositamente predisposto ed raggiungibile mediante un link inserito nella "newsletter" di cui si è detto al paragrafo precedente, o inviando all'indirizzo PEC del comune di residenza un documento firmato digitalmente che affermi la volontà di sottoscrivere la richiesta di referendum.

Allo stesso modo, anche nelle more dell'istituzione del domicilio digitale e dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente, dovrebbe ammettersi la possibilità che quei cittadini che dispongono di strumenti di identificazione telematica certa (firma digitale e casella di Posta Elettronica Certificata) possano sottoscrivere le richieste di referendum per via telematica, inviando un documento firmato digitalmente al comitato promotore del referendum o al comune di residenza. Gli autenticatori dovranno poi allegare ai moduli contenenti le firme autografe la copia cartacea delle sottoscrizioni ricevute per via telematica, attestandone la veridicità.

Con la realizzazione del sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini e imprese (SPID) previsto dall'art. 64 del CAD, i cittadini avranno a disposizione uno strumento per accedere ai servizi online delle pubbliche amministrazioni che garantirà l'identificazione certa del soggetto che richiede il servizio. Sarà in tal modo possibile superare definitivamente qualsiasi obiezione in ordine all'identificazione certa del cittadino che sottoscrive una richiesta di referendum per via telematica, e sulla necessità di autenticazione della firma.

Per consentire tale innovazione la legge n. 352/1970 dovrebbe essere così integrata:

- all'art. 7, dopo il comma 3, si dovrebbe inserire il nuovo comma 3-*bis*:

"Le firme possono altresì essere raccolte con modalità telematiche, secondo le modalità di cui al successivo articolo 8-*bis*."

- dovrebbe inserirsi un nuovo art. 8-*bis* che reciti:

"I comitati promotori possono predisporre dei moduli telematici per la raccolta di firme online, inserendoli nel sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini e imprese, di cui all'articolo 64 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. I cittadini, accedendo al sistema ed identificandosi mediante la propria carta di identità elettronica, possono

sottoscrivere le richieste di referendum previsti dalla Costituzione e di iniziativa legislativa popolare.

Con il decreto di cui al comma 2-*sexies* del citato articolo 64 del decreto n. 82 del 2005 sono definite le modalità attuative di quanto previsto al comma precedente.”

- all’art. 9, comma 1-*bis*, dopo la parola “sottoscrittori” dovrebbe essere aggiunta la frase:

“e delle copie, cartacee ed informatiche, effettuate ai sensi degli articoli 23 e 23-*bis* del citato decreto n. 82/2005, delle sottoscrizioni effettuate per via telematica,”

- all’art. 27, comma 1, dopo le parole “articolo 7,” dovrebbero essere aggiunte le parole:

“e dei moduli telematici di cui all’articolo 8-*bis*”

- all’art. 28, dopo la parola “sottoscrittori” dovrebbe inserirsi la frase:

“e delle copie, cartacee ed informatiche, effettuate ai sensi degli articoli 23 e 23-*bis* del citato decreto n. 82/2005, delle sottoscrizioni effettuate per via telematica”

Si noti che alcuni paesi che pure fanno spesso uso dello strumento referendario e di altre forme di democrazia diretta non prevedono affatto la necessità dell’autenticazione dei cittadini firmatari delle richieste di referendum. Se dunque è astrattamente possibile eliminare proprio il passaggio dell’autenticazione, a maggior ragione dovrebbe ammettersi la possibilità di usare tipologie di firma che la rendono non necessaria garantendo ugualmente, e anzi con maggior certezza, l’identità del firmatario.

Ancora, potrebbe essere utilizzato il portale [www.partecipa.gov.it](http://www.partecipa.gov.it), creato dal governo per “racogliere il contributo dei cittadini sulle riforme costituzionali” attraverso una consultazione pubblica, inserendovi informazioni sulle modalità generali di richiesta dei referendum e di proposta di leggi di iniziativa popolare, sulle iniziative in corso, sui modi per aderirvi e su tutto quanto possa essere ritenuto utile al fine della più ampia diffusione degli strumenti di democrazia diretta attualmente previsti dall’ordinamento.

In un’ottica di sempre maggiore digitalizzazione e valorizzazione degli strumenti di democrazia diretta, implementando il sistema di autenticazione previsto dal portale, potrebbe crearsi al suo interno un’area riservata alla quale i cittadini possano iscriversi e trovarvi all’interno dei *form* mediante i quali firmare con firma digitale – dunque essendo certa la loro identificazione – le richieste di referendum ex artt. 75 e 138 Cost., le proposte di legge di iniziativa popolare

previste dall'art. 71 comma 2 Cost, nonché le petizioni che ogni cittadino può rivolgere al Parlamento ai sensi dell'art. 50 Cost.

### **Ipotesi 3: garanzia di un servizio pubblico di autenticazione delle firme – estensione della platea degli autenticatori**

Qualora si voglia mantenere – cosa che chi scrive ritiene superflua come dimostrato dagli esempi della Svizzera e della California- l'obbligo di autenticare le firme dei cittadini, si rendono necessari interventi radicali per garantire che l'onere dell'autenticazione si trasformi in un ostacolo insuperabile per chi voglia raccogliere le firme secondo la legge.

L'art. 8, comma 3, della l. n. 352/1970 attualmente prevede che *"Le firme stesse debbono essere autenticate da un notaio o da un giudice di pace o da un cancelliere della pretura, del tribunale o della corte di appello nella cui circoscrizione è compreso il comune dove è iscritto, nelle liste elettorali, l'elettore la cui firma è autenticata, ovvero dal giudice conciliatore, o dal segretario di detto comune."* A tali soggetti si aggiungono quelli previsti, oltre che per le consultazioni referendarie anche per tutti i procedimenti elettorali, dall'art. 14 della l. n. 53/1990.

Con specifico riferimento alle raccolte di firme necessarie alla richiesta di referendum, tuttavia, il numero dei soggetti concretamente disponibili ad autenticare le firme raccolte è sempre risultato inferiore alle necessità. Sarebbe dunque necessario– limitatamente ai procedimenti referendari – un ulteriore ampliamento della platea degli autenticatori.

In primo luogo potrebbero aggiungersi all'elenco presente nell'art. 14 della l. n. 53/1990, soggetti dotati delle specifiche competenze, professionalità e affidabilità necessarie allo svolgimento del compito in discorso quali gli avvocati iscritti all'ordine professionale.

Ulteriore estensione del numero degli autenticatori potrebbe essere rappresentata dalla possibilità che i sindaci deleghino a svolgere la funzione di autenticatore cittadini indicati dai comitati promotori del referendum. Ciò avrebbe inoltre il vantaggio di alleggerire l'onere connesso alle richieste di referendum attualmente gravante sulle amministrazioni locali.

A tal fine, potrebbe aggiungersi, dopo l'art. 8 della l. n. 352/1970:

- un articolo 8-*bis* che reciti:

"Sono altresì abilitati ad effettuare le autenticazioni previste dalla presente legge gli avvocati. Tale facoltà è esercitabile



esclusivamente dagli avvocati che non abbiano procedimenti disciplinari pendenti e che non abbiano riportato la sanzione disciplinare della sospensione dall'esercizio professionale o altra più grave sanzione.

L'avvocato autenticante appone la propria sottoscrizione a margine dei moduli contenenti le firme, indicando gli estremi dell'iscrizione al consiglio dell'Ordine professionale di appartenenza.”;

- un articolo *8-ter* che reciti:

“Il sindaco, ed il presidente della circoscrizione nei comuni in cui queste siano state istituite, su richiesta dei soggetti promotori dei referendum, delega, entro 15 giorni dalla richiesta, la funzione di autenticatore a cittadini italiani che hanno i requisiti per la elezione a consigliere comunale. I cittadini così delegati hanno competenza ad autenticare le firme raccolte nel territorio del comune in cui è stata loro concessa la delega.”

- un articolo *8-quater* che, al fine di garantire la genuinità delle autenticazioni effettuate da soggetti normalmente non aventi la qualifica di pubblico ufficiale, reciti:

“L'avvocato e il cittadino delegato dal sindaco, che autenticano le firme dei cittadini richiedenti il referendum ai sensi dell'art. 8 sono considerati pubblici ufficiale ad ogni effetto.

Il compimento, da parte dell'avvocato, di irregolarità o abusi nell'esercizio delle facoltà previste dalla presente legge costituisce grave illecito disciplinare, indipendentemente dalla responsabilità prevista da altre norme.”

Le formulazioni relative agli avvocati costituiscono peraltro adattamento di disposizioni già esistenti, ossia gli artt. 6 e 7 della legge n. 53/1990 relativa alle “Facoltà di notificazioni di atti civili, amministrativi e stragiudiziali per gli avvocati e procuratori legali”.

L'ipotizzato articolo *8-ter* costituisce invece adattamento dell'art. 1, comma 3, secondo periodo, del D.P.R. n. 396/2000 che prevede la facoltà del sindaco di delegare le funzioni di ufficiale dello stato civile ad un qualsiasi cittadino avente i requisiti per l'elezione a consigliere comunale per la celebrazione dei matrimoni e per ricevere i giuramenti previsti in seguito alla concessione della cittadinanza italiana.

In alcuni ordinamenti stranieri le firme necessarie a rendere valida una richiesta di referendum possono essere raccolte da qualsiasi cittadino che abbia il diritto di voto, che ne dichiara sotto la propria responsabilità l'autenticità. Le

firme così raccolte sono poi trasmesse ai soggetti promotori del referendum che le depositano presso gli organi pubblici competenti ad effettuare i controlli. Controlli che, quindi, sono solo successivi. L'attribuzione al cittadino della facoltà di autenticare le firme che si è sopra proposta, oltretutto conferendogli, per tale veste, la qualifica di pubblico ufficiale, rappresenta dunque una via intermedia tra il rigido sistema di autenticazione attualmente previsto dalla normativa italiana e la totale assenza di questo passaggio riscontrata in altri ordinamenti, che mostrano come la procedura possa funzionare anche senza tali formalità. Volendo evitare innovazioni drastiche, si ritiene che l'attribuzione ai cittadini da parte del Sindaco della qualifica di pubblico ufficiale, lasciando ferma la necessità di procedere all'autenticazione delle sottoscrizioni nelle forme tradizionali, possa rappresentare un giusto compromesso tra le esigenze di modernizzare, semplificare e velocizzare il procedimento e quelle di garantirne comunque la genuinità.

Ad oggi è incontestata la possibilità che i cittadini si rechino nelle sedi municipali per firmare i moduli di richiesta del *referendum*, sebbene tale possibilità non sia espressamente prevista da alcuna disposizione normativa, ma sia ricavata dall'obbligo posto in capo ai comuni di autenticare la firma di chi ne faccia richiesta. Tuttavia per evitare l'insorgere di eventuali difficoltà poste dagli uffici comunali, sarebbe opportuno prevedere espressamente tale funzione in una disposizione normativa. Ciò assicurerebbe un servizio pubblico di autenticazione delle firme di richiesta dei referendum, che si affiancherebbe ai canali tradizionali predisposti dai comitati promotori, senza tuttavia gravare sui bilanci e sull'organizzazione delle amministrazioni, trattandosi nei fatti di un servizio già dovuto, e che molte di loro già offrono.

Si può inserire, dopo il comma 2 dell'art. 21 del D.P.R. n. 445/2000, il seguente comma 3:

"3. La raccolta e autenticazione, presso gli uffici comunali, della sottoscrizione di qualunque cittadino delle richieste dei referendum previsti dagli artt. 75 e 138 Cost. e delle proposte di iniziativa di legge popolare previste dall'art. 71, comma 2, Cost. sono garantite nelle forme di cui al secondo comma dell'articolo precedente, e nel rispetto delle modalità previste dall'articolo 8 della legge 25 maggio 1970, n. 352."

#### **Ipotesi 4: Applicazione dell'istituto della "decertificazione" ai certificati elettorali.**

##### Anagrafe nazionale della popolazione residente.

L'art. 62 CAD, così come modificato dall'art. 2 del D.L. n. 179/2012, prevede l'istituzione, presso il Ministero dell'interno, dell' Anagrafe nazionale della popolazione residente - ANPR, che dovrà gradualmente subentrare alle anagrafi

della popolazione residente e dei cittadini residenti all'estero, attualmente tenute dai comuni. Sarebbe auspicabile che tra i dati contenuti in detta Anagrafe, oltre quelli attualmente contenuti nelle anagrafi che andrà a sostituire, siano inseriti anche quelli relativi all'iscrizione dei cittadini nelle liste elettorali, con la specificazione della loro utilizzabilità ai fini dei procedimenti elettorali e di partecipazione popolare.

Dal momento che il comma 3 del citato art. 62 prevede che *"l'ANPR assicura alle pubbliche amministrazioni e agli organismi che erogano pubblici servizi l'accesso ai dati contenuti nell'ANPR"*, l'inclusione dei dati oggi contenuti nelle liste elettorali nell'ANPR consentirebbe di superare quella parte del procedimento referendario, attualmente prevista dall'art. 8, comma 6, della l. n. 352/1970, che richiede l'allegazione alla richiesta di referendum dei certificati elettorali dei cittadini sottoscrittori.

L'attuale sistema comporta un notevole aggravio di spesa sia per i soggetti promotori del referendum, tenuti a recarsi in ogni comune italiano al fine di richiedere l'emissione dei certificati elettorali, sia per le pubbliche amministrazioni, tenute a fornire tali certificati in tempi brevissimi.

Il legislatore dovrebbe chiaramente prevedere, in sostituzione dell'attuale meccanismo, l'obbligo per l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione di accedere all'ANPR al fine di verificare l'iscrizione dei cittadini firmatari della richiesta di referendum nelle liste elettorali. In tal modo non verrebbero in alcun modo frustrate le esigenze che sono alla base della previsione della necessaria allegazione dei certificati elettorali, ma allo stesso tempo i promotori dei referendum non dovrebbero affrontare l'onere della richiesta, e i comuni risparmierebbero gli oneri straordinari necessari per l'emissione dei certificati nei brevi tempi previsti dalla normativa attuale.

Sarebbe a tal fine sufficiente:

- inserire nel d.lgs n. 82/2005 (CAD), all'art. 62, comma 2, dopo le parole "residenti all'estero tenute dai comuni", la frase:

"ed è integrata con le informazioni contenute nelle liste elettorali di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223."

- nella l. n. 352/1970 sostituire il comma 6 con il seguente:

"L'ufficio centrale per il referendum di cui all'art. 12 della presente legge verifica l'iscrizione nelle liste elettorali dei cittadini sottoscrittori accedendo all'Anagrafe nazionale della popolazione residente di cui all'art. 62 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82."

- eliminare i riferimenti presenti nella l. n. 352/1970 ai certificati elettorali che i promotori del referendum sono attualmente tenuti ad allegare ai moduli contenenti le sottoscrizioni.

#### Sistema pubblico di connettività.

Nelle more dell'istituzione dell'ANPR sopra citata, si potrebbe ricorrere al Sistema pubblico di connettività ("SPC") previsto dal d.l. 42/2005, al quale sono (*rectius*: dovrebbero) essere collegate tutte le pubbliche amministrazioni al fine di mettere in comune i propri archivi. Tale sistema costituisce l'evoluzione della Rete unitaria della pubblica amministrazione (RUPA), che doveva consentire "al sistema informativo di ciascuna amministrazione l'accesso ai dati e alle procedure residenti nei sistemi informativi delle altre". Con il passaggio all'SPC si è equiparato il "prelevamento" di dati da parte di un'amministrazione dalla banca dati detenuta da un'altra amministrazione ad una consegna degli stessi dati effettuata dalla seconda alla prima<sup>5</sup>.

Attraverso l'SPC, l'Ufficio centrale per il referendum potrebbe facilmente accedere alle banche dati dei singoli comuni, e verificare direttamente, l'iscrizione dei cittadini firmatari la richiesta di referendum nelle liste elettorali. Ciò costituirebbe oltretutto attuazione di quanto disposto in tema di decertificazione dal D.P.R. n. 445/2000<sup>6</sup>, su cui vedi *infra*.

All'applicabilità al procedimento referendario dell'acquisizione d'ufficio dei certificati elettorali attraverso l'SPC potrebbe tuttavia rappresentare un ostacolo l'art. 75, comma 2, CAD, che nel disciplinare la partecipazione delle pubbliche amministrazioni al Sistema pubblico di connettività esclude "le amministrazioni di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, limitatamente all'esercizio delle sole funzioni di [...] consultazioni elettorali". Pur essendo possibile superare tale obiezione in via interpretativa, sarebbe comunque auspicabile un intervento legislativo che rimuova tale ostacolo, o chiarisca che non è riferito al procedimento referendario.

Allo stesso modo, un intervento legislativo sarebbe opportuno nell'ambito della cd. decertificazione, prevista dall'art. 40 del D.P.R. n. 445/2000, così come modificato dalla l. n. 183/2011, la cui applicabilità al procedimento referendario è oggi dubbia<sup>7</sup>. Sebbene anche in questo caso i dubbi sarebbero risolvibili interpretando la norma nel senso più favorevole all'attuazione degli strumenti di democrazia diretta previsti dalla Carta Costituzionale, obiettivo sottolineato dallo legislatore e dallo stesso Ufficio centrale per il referendum, un intervento del legislatore renderebbe immediatamente ed indiscutibilmente applicabili le semplificazioni in parola, consentendo risparmi di spesa, velocizzazioni del

---

<sup>5</sup> V. Giovanni BUONOMO, Il nuovo processo telematico, Giuffrè, 2009;

<sup>6</sup> V. in particolare, gli artt. 40 e 43;

<sup>7</sup> Per una sintetica analisi dell'istituto, della sua applicabilità al procedimento di richiesta di referendum, dei problemi e delle possibili soluzioni interpretative v. *id.* par. 5;

procedimento e, in definitiva, una migliore attuazione del dettato costituzionale.

Affermata con chiarezza l'applicabilità al procedimento referendario delle norme sull'SPC e sulla cd. decertificazione, sarebbe immediatamente possibile evitare l'allegazione dei certificati elettorali ai moduli contenenti le firme di richiesta del referendum da consegnare alla Corte di Cassazione, non essendo più discutibile che l'onere di verificare l'iscrizione dei cittadini sottoscrittori nelle liste elettorali sia posto in capo alla Suprema Corte.

Sarebbe a tal fine sufficiente emendare la l. n. 352/1970 come segue:

- sostituendo il comma 6 dell'art. 8 con il seguente:

“L'ufficio centrale per il referendum di cui all'art. 12 della presente legge verifica l'iscrizione nelle liste elettorali dei cittadini sottoscrittori accedendo all'Anagrafe nazionale della popolazione residente di cui all'art. 62 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.”

- ed inserendo il seguente comma 6-*bis*:

“Nelle more dell'istituzione dell'Anagrafe nazionale di cui al comma precedente l'Ufficio centrale per il referendum verifica l'iscrizione dei cittadini sottoscrittori nelle liste elettorali accedendo al sistema pubblico di connettività.”

- eliminare i riferimenti presenti nella l. n. 352/1970 ai certificati elettorali che i promotori del referendum sono attualmente tenuti ad allegare ai moduli contenenti le sottoscrizioni.

\*\*\*

### **Pubblicità delle richieste referendarie sui siti *web* istituzionali dei comuni e delle altre pubbliche amministrazioni.**

Il CAD, agli artt. 53 ss. prevede l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di dotarsi di siti *web* istituzionali, il cui contenuto minimo è previsto dal d.lgs. 33/2013, recante “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”, cd. decreto trasparenza<sup>8</sup>. Poiché è prevista e non contestata la possibilità che i cittadini si rechino nelle sedi municipali per firmare i moduli di richiesta del *referendum* predisposti dai promotori, e considerando che molti dei soggetti abilitati ad autenticare le firme fanno parte degli organi di indirizzo politico o del personale dei comuni, sarebbe auspicabile che i comuni informino i cittadini di tali possibilità anche sul proprio sito istituzionale, pubblicando

---

<sup>8</sup> Vedi anche le Linee guida per i siti web delle PA, pubblicate da DigitPA nel 2011 in attuazione dell'art. 4 della Direttiva n. 8/2009 del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione;

l'elenco delle iniziative di partecipazione popolare in corso e le modalità di adesione, dando alla pagina il maggior rilievo possibile. Si noti che alcuni comuni, quali ad esempio il Comune di Roma<sup>9</sup> ed il comune di Padova<sup>10</sup>, hanno già inserito nell'homepage del proprio sito istituzionale il link ad una pagina dedicata.

Al fine di rendere conoscibili a tutti i cittadini le iniziative in corso il citato decreto n. 33/2013 potrebbe essere integrato con un art. 42-*bis* che preveda:

“Pubblicità delle iniziative di partecipazione popolare in corso”

1. Le pubbliche amministrazioni che detengono moduli per la richiesta dei referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione o della presentazione al Parlamento di leggi di iniziativa popolare ai sensi dell'articolo 71, comma 2, della Costituzione al fine di raccogliere le sottoscrizioni dei cittadini, ne danno notizia sul proprio sito istituzionale, dandole specifico rilievo all'interno di un'apposita sezione denominata “Iniziativa di partecipazione popolare in corso”. Pubblicano, altresì, l'ufficio in cui i cittadini possono recarsi per firmare le richieste, e gli orari di apertura al pubblico.

2. Le disposizioni previste dal comma precedente si applicano anche a tutti gli strumenti di partecipazione popolare, comunque denominati, eventualmente previsti da leggi e regolamenti regionali e locali e dagli statuti delle singole amministrazioni.”

\*\*\*

Documento a cura di Radicali Italiani

---

<sup>9</sup>[http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=sez\\_portale\\_iniz\\_pop\\_ref.wp](http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=sez_portale_iniz_pop_ref.wp;);

<sup>10</sup><http://www.padovanet.it/dettaglio.jsp?id=2610#.UcLEZxaEBz8>;