

**Patto internazionale sui
Diritti civili e politici**Distr.: generale
28 Novembre 2019

Versione avanzata non modificata

Tradotto dall'originale

Comitato per i diritti umani**Opinioni adottate dal comitato ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 4,
del Protocollo Opzionale relativo alla comunicazione n. 2656/2015 *,****

Comunicazione presentata da:	Mario Staderini e Michele De Lucia (rappresentato dai consiglieri, il professor Cesare Romano e la professoressa Veronica Aragòn)
Presunta vittima:	Gli autori
Controparte:	Stato Italiano
Data della comunicazione:	17 luglio 2015 (presentazione iniziale)
Riferimenti del documento:	Decisione presa ai sensi della regola 97 del Regolamento interno del comitato, trasmesso al Stato il 22 ottobre 2015 (non emesso in modulo del documento)
Data di adozione delle viste:	6 novembre 2019
Argomento:	Irragionevoli restrizioni per la raccolta firme necessarie alla istituzione dei referendum popolari
Questioni procedurali:	non risoluzione del problema locale
Questioni sostanziali:	Partecipazione dei cittadini alla gestione politica
Articoli del Patto:	25 (a) e (b) da soli e in combinato disposto con 2 (1) -(3)
Articoli del protocollo opzionale:	1,2

* Adottato dal Comitato nella sua 127a sessione (14 ottobre-8 novembre 2019).

** All'esame della comunicazione hanno partecipato i seguenti membri del comitato:

Tania Maria Abdo Rocholl, Yadh Ben Achour, Iize Marchi Kehris, Arif Bulkan, Ahmed Amin Fathalla, Shuichi Furuya, Christof Heyns, Bamariam Koita, Marcia Kran, Dunean Laki Muhumuza, Photini Pazartzis, Hen Quezada Cabrera, Vasilka Sancin, José Manuel Santos Pais, Héléne Tigroudja, Andreas Zimmermann e Gentian Zyber. Ai sensi dell'articolo 108 del Regolamento di La procedura del comitato, Yuval Shani, non ha partecipato all'esame della comunicazione.

1. Gli autori della comunicazione sono Mario Staderini e Michele De Lucia, cittadini italiani, rispettivamente nati il 20 aprile 1973 e il 16 ottobre 1972. Sostengono che l'Italia ha violato i loro diritti ai sensi dell'articolo 25 (a) e (b) sia singolarmente sia congiuntamente all'articolo 2, paragrafo 1 ~ (3) del Patto. La comunicazione è stata presentata dalla International Human Rights Clinic della Loyola Law School per conto degli autori, agendo a titolo personale e in qualità di rappresentanti dei Radicali italiani.

I fatti presentati dagli autori

2.1 Gli autori sono membri del movimento politico non violento italiano, "Radicali Italiani". Il 10 aprile e il 9 maggio 2013, ai sensi dell'articolo 75 della Costituzione italiana, gli autori, insieme ad altri venti cittadini, hanno presentato al Registro dell'Ufficio centrale per il referendum della Corte di Cassazione le prime richieste per indire sei referendum nazionali mirati abrogando le disposizioni legislative in materia di immigrazione, stupefacenti, divorzio e finanziamento pubblico a partiti e chiesa. finanziamenti ai partiti politici e alla chiesa. Gli autori ritengono che i referendum abbiano un ruolo importante nella politica italiana per correggere e completare la democrazia rappresentativa, promuovere l'educazione politica e combattere l'egemonia/onnipotenza dei partiti politici.

2.2 Ai sensi della Legge Italiana n. 352/1970, gli autori hanno dovuto raccogliere e depositare presso le autorità competenti almeno 500.000 firme di cittadini italiani per ottenere un referendum. Ogni firma deve essere raccolta di persona su moduli di dimensioni specifiche che devono essere datati, firmati e timbrati da funzionari pubblici specifici (1). Ogni firma o ogni pagina di firme deve essere autenticata da un pubblico ufficiale: un notaio, giudice di pace, cancelliere giudiziario (2) o segretario comunale, quando la firma viene messa sul modulo (3). In alternativa, i membri del consiglio comunale o provinciale possono svolgere questo compito (4). I funzionari pubblici devono essere compensati dai promotori del referendum per il tempo che hanno fornito per la certificazione delle firme (5). I promotori devono anche raccogliere un certificato per ciascun firmatario, rilasciato dal comune in cui è registrato l'elettore, verificando che la persona in questione sia effettivamente un elettore registrato. I moduli con le firme devono essere consegnati alla cancelleria della Corte di Cassazione entro tre mesi dal giorno in cui il modulo era stato certificato e, infine, le firme possono essere consegnate solo dal 1° gennaio al 30 settembre (6) e nessuna iniziativa può essere avviata l'anno prima delle elezioni per una delle camere del Parlamento italiano, o durante i sei mesi successivi alla convocazione per le elezioni di entrambe le camere (7). Se l'ufficio centrale per il referendum dichiara che le 500.000 firme sono state debitamente raccolte, le rinvia alla Corte Costituzionale, che si pronuncia sulla costituzionalità dell'iniziativa, garantendo che i referendum richiesti rispettino la Costituzione. Se la Corte Costituzionale stabilisce che l'iniziativa è valida, il presidente della Repubblica organizza il referendum per una domenica tra il 15 aprile e il 15 giugno. In caso di convocazione delle elezioni che si sovrappongono al referendum, il medesimo è rinviato di 365 giorni dopo lo svolgimento delle elezioni. Perché passi un referendum abrogativo, è necessaria una doppia maggioranza: in primo luogo, la maggioranza degli elettori ammissibili deve aver votato e, in secondo luogo, la maggioranza dei voti espressi deve essere favorevole al referendum. Se la maggioranza dei voti è "SI" significa che la legge venga abrogata, in tutto o in parte a seconda del referendum.

- (1) Ai sensi della legge 352/1970, il segretario comunale e / o il registro del tribunale sono competenti a certificare i moduli.
- (2) Cancelliere del tribunale del magistrato, del tribunale di appello o della corte di appello della circoscrizione in cui risiede la persona che firma.
- (3) Secondo la legge 352/1970, articolo 8.
- (4) Secondo il parere del Consiglio di Stato del 10 luglio 2013 (decisione numero 2671).
- (5) Fatta eccezione per i segretari municipali, a condizione che questo compito venga svolto come parte delle loro funzioni ed all'interno del loro luogo di lavoro.
- (6) Ai sensi della legge 352/1970, articolo 32, la richiesta di referendum deve essere presentata tra il 1° gennaio ed il 30 settembre, e successivamente al 30 settembre, la Corte di Cassazione esaminerà la conformità dei requisiti previsti dalla stessa legge.
- (7) Articolo 75 della Costituzione Italiana del 1948.

2.3 Gli autori sostengono di aver incontrato una serie di ostacoli arbitrari e irragionevoli nella raccolta di firme causati da carenze del sistema e da azioni e omissioni delle autorità pubbliche.⁽⁸⁾ In primo luogo, gli autori hanno faticato a trovare funzionari disponibili ad autenticare i moduli e le firme. Sebbene con la legge 352/1970 il segretario comunale e / o il cancelliere del tribunale debbano certificare i moduli entro due giorni lavorativi ⁽⁹⁾, i ritardi erano comuni, poiché gli autori si sono fatti carico dei costi di stampa di moduli sufficienti per raccogliere tre milioni di firme (500.000 firme per 6 referendum) , hanno dovuto stampare i moduli durante il periodo di raccolta di tre mesi e portare ripetutamente nuovi lotti al segretario comunale per la certificazione. Inoltre, i funzionari pubblici con l'autorità per l'autenticazione, sono stati disponibili solo in determinati giorni feriali e solo nei locali degli edifici comunali. La città di Ferrara, ad esempio, ha vietato per la prima volta i tavoli per la raccolta delle firme allestiti per le strade della città per diversi giorni e poi ha fornito agli elettori solo un ufficio poco noto in cui firmare i moduli. A Napoli, i cittadini potevano solo firmare nell'ufficio centrale della città, e non in nessuno dei dieci uffici municipali sparsi in tutta l'area metropolitana, che ospita circa un milione di persone. Molte altre città hanno permesso ai cittadini di firmare i moduli "presso gli uffici comunali di pubbliche relazioni". Ciò ha reso quasi impossibile raccogliere le firme necessarie, poiché la raccolta è efficace solo negli spazi pubblici, come le piazze centrali della città durante i fine settimana, quando le persone sono effettivamente presenti. Inoltre, in alcune grandi città, i funzionari pubblici non sono stati disponibili ad autenticare le firme per settimane. A Caserta, i funzionari sono stati a malapena disponibili durante l'intero periodo di raccolta, anche ai tavoli organizzati di fronte agli edifici comunali. A Gorizia, nell'Italia nord-orientale, i consiglieri comunali si sono resi disponibili ad autenticare le firme solo per alcuni giorni tra il 7 giugno e il 30 settembre. A Napoli, il registro della Corte d'Appello era disponibile solo per poche ore ed al costo di 20 euro l'ora. A Rieti, i funzionari necessari sono andati in vacanza a luglio ed agosto e non hanno autorizzato nessun altro ad autenticare le firme. A Bari e Udine, i segretari comunali hanno rifiutato di autenticare le firme fuori dal municipio. I cittadini di Rimini e Taranto hanno visitato gli uffici comunali sperando di firmare i moduli, ma sono stati rimandati a casa perché i funzionari che erano necessari per autenticare le loro firme erano in vacanza.

2.4 Il secondo ostacolo che gli autori affrontarono fu la mancanza di informazioni pubblicamente disponibili su quando e come firmare. Né la società di radiodiffusione televisiva pubblica (Radiotelevisione Italiana o RAI), né le autorità cittadine, hanno fornito informazioni al pubblico su come approvare i referendum, nel giugno 2013, il fondatore del movimento dei radicali italiani, Marco Pannella, ha chiesto un'audizione al comitato di supervisione della RAI (Commissione di Vigilanza), per affrontare l'incapacità dell'emittente pubblica ad informare gli spettatori del referendum. Inoltre, le autorità municipali non sono riuscite a pubblicizzare i tempi e i luoghi in cui i cittadini potevano firmare le richieste di referendum sui loro siti Web municipali. Nella provincia di Napoli e nella regione Calabria, numerosi siti web comunali non hanno fatto menzione delle unità referendarie. In altre aree, come Ferrara, le informazioni sulle unità di firma non sono state pubblicate fino alla fine di agosto, lasciando disponibile un solo mese per il periodo di raccolta. In molti casi, i cittadini sono arrivati agli uffici municipali desiderando firmare i moduli, ma i segretariati hanno detto che i moduli non erano disponibili, anche se erano stati inviati dai promotori. In altri casi, i cittadini che hanno fornito informazioni su come firmare le richieste di referendum non sono stati in grado di ottenere i dettagli dai loro funzionari municipali. Nella provincia di Caserta, ad esempio, i radicali italiani hanno inviato i moduli il 20 giugno 2013 alla città di Santa Maria a Vico per la firma. Fino al 26 agosto, agli elettori in quella città fu detto che non c'erano moduli referendari che potevano firmare. Allo stesso modo agli elettori delle province di Catania, Benevento e Verona è stata negata l'opportunità di sostenere i referendum perché le loro città hanno affermato di non aver ricevuto i moduli.

2.5 Il 5 luglio 2013, gli autori hanno inviato una lettera al Ministero dell'Interno ed al Ministero della Giustizia, in copia al il Presidente della Repubblica, specificando gli ostacoli che si stavano affrontando, inclusa la loro incapacità di autenticare, e quindi raccogliere firme e mancanza di informazioni fornite ai cittadini. Gli autori hanno sostenuto che la Stato ha creato l'obbligo di raccogliere le firme ma non ha fornito gli strumenti per adempierlo.

Il 25 luglio 2013, i radicali italiani hanno notificato al Ministro degli Interni che avrebbero tenuto una manifestazione pacifica fuori dal Ministero degli Interni mentre attendevano una risposta.

⁽⁸⁾ Gli autori presentano una serie di dichiarazioni di testimoni che descrivono in dettaglio questi ostacoli.

⁽⁹⁾ Legge 352/1970, art. 7.

Il 26 luglio 2013 tale ministero ha emesso una nota circolare ai prefetti, che sono i rappresentanti regionali del Stato nazionale, informandoli che i radicali italiani stavano raccogliendo firme in relazione a un'iniziativa referendaria e istruendoli a garantire che molti 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 informazioni sull'unità di firma dell'iniziativa sui loro siti Web. Successivamente, il 2 agosto 2013 è stata emessa una seconda nota circolare che ribadiva un parere del Consiglio di Stato del 2003 che dichiarava che anche i membri dei consigli comunali e provinciali potevano autenticare le firme. Il 9 agosto 2013, undici membri della Camera dei deputati italiana, hanno chiesto al Ministero degli Interni quali misure sono state prese per garantire che le firme potessero essere raccolte e che i cittadini fossero informati della campagna in corso. Il ministero non ha risposto a questa domanda fino al 25 febbraio 2014, molto tempo dopo la fine della campagna, semplicemente ribadendo che il ministero dell'Interno aveva già emesso le due note circolari.

2.6 Il Ministero dell'Interno non ha intrapreso alcuna azione per garantire l'attuazione delle istruzioni nelle due circolari. In effetti, in molti comuni principali - 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 ha continuato a essere interrotto durante le vacanze estive, quando i funzionari qualificati sono partiti in vacanza e non sono riusciti a designare un sostituto per autenticare le firme. Le informazioni sui siti web istituzionali sono rimaste scarse. Solo alcuni comuni minori hanno pubblicato informazioni.

2.7 Gli autori sostengono che, a seguito di questi ostacoli, hanno raccolto e autenticato solo circa 200.000 firme entro il 30 settembre 2013, data prevista per l'approvazione delle iniziative referendarie da parte delle autorità

2.8 Il 30 settembre 2013, gli autori hanno tuttavia presentato le firme all'Ufficio centrale per il referendum della Corte di Cassazione insieme a un breve documento con osservazioni scritte che affermano che gli ostacoli irragionevoli creati da pubblici ufficiali e l'inadeguatezza della procedura prevista dalla legge 352/1970 aveva, di fatto, privato i cittadini del loro diritto costituzionale di chiedere un referendum e si erano discriminati sulla base dell'affiliazione politica e dello status economico. Hanno quindi chiesto all'Ufficio centrale di ammettere le iniziative.

2.9 Con ordinanza del 2 ottobre 2013, comunicata agli autori il 26 ottobre 2013, l'Ufficio centrale per il referendum ha osservato che il numero richiesto di firme non era stato raccolto. La decisione non ha riconosciuto il riassunto che era stato presentato spiegando perché gli autori non hanno raggiunto l'ammontare di 500.000 di firme.

2.10 Gli autori sostengono che le decisioni dell'Ufficio centrale per il referendum della Corte di Cassazione⁽¹⁰⁾ sono definitive, in quanto non possono essere impugnate dinanzi a un'autorità superiore.

La lamentela

3.1 Gli autori sostengono che le leggi e le procedure per tenere referendum in Italia sono indebitamente restrittive, arbitrarie e irragionevoli, fornendo un mero servizio al diritto costituzionalmente sanzionato di avviare referendum e comportando una violazione dell'articolo 25 (a) e (b), da solo e in combinato disposto con l'articolo 2 (1) ~ (3) del Patto. Gli autori sottolineano che l'articolo 25 dovrebbe essere interpretato alla luce del commento generale 25 e del codice di buone prassi del 2007 sui referendum della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto del Consiglio d'Europa (la Commissione di Venezia)⁽¹¹⁾ dal momento che il membro fondatore del Consiglio dell'Europa e, in quanto tale, parte della Convenzione europea dei diritti umani e delle libertà fondamentali del 1950.

(10) Secondo l'articolo 34 della Costituzione italiana, l'ufficio centrale è un organo giudiziario.

(11) Eur, Comm'n per la democrazia attraverso la legge (Commissione di Venezia), Codice di buone prassi sui referendum, 13 doc. No. CDL-AD (2007) 008 (2007), disponibile all'indirizzo [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfile=CDL-AD\(2007\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfile=CDL-AD(2007)008-e)

3.2. Gli autori sostengono che molte delle restrizioni imposte dall'ordinamento italiano all'esercizio del diritto di prendere parte alla conduzione degli affari pubblici direttamente attraverso referendum sono arbitrarie e irragionevoli. Sono arbitrari perché le limitazioni poste all'esercizio del diritto di partecipare direttamente alla condotta degli affari pubblici, tramite referendum, non sono giustificate da necessità, ragione o principio.⁽¹²⁾ Sono irragionevoli perché il modo in cui lo Stato regola l'esercizio del diritto di partecipazione diretta allo svolgimento degli affari pubblici, attraverso i referendum, va contro lo scopo dichiarato dell'articolo 75 della Costituzione italiana, vale a dire consentire ai suoi cittadini di avviare e votare referendum. Gli autori osservano che, secondo Il commento generale n. 25, "la ripartizione dei poteri e i mezzi con cui i singoli cittadini esercitano il diritto di partecipare alla condotta degli affari pubblici tutelati dall'articolo 25 dovrebbero essere stabiliti dalla costituzione e da altre leggi" ⁽¹³⁾. Inoltre, laddove sia stabilita una modalità di partecipazione diretta, non dovrebbe 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 dovrebbero essere imposte restrizioni irragionevoli".⁽¹⁴⁾ E infine, "qualsiasi siano le condizioni che si applicano all'esercizio dei diritti tutelati dall'articolo 25 dovrebbero essere basate su criteri oggettivi e ragionevoli".⁽¹⁵⁾ Lo Stato ha incluso una disposizione sul referendum popolare nella sua Costituzione e ha adottato leggi per attuarlo. Quando gli Stati prevedono modalità con cui i cittadini possono partecipare direttamente allo svolgimento degli affari pubblici, allora hanno probabilmente l'obbligo di garantire che i cittadini possano farlo efficacemente. Gli autori sostengono che, se si considera lo scopo dell'articolo 75 della Costituzione italiana per consentire ai cittadini di avviare e votare referendum, è difficile vedere come lo Stato raggiunga tale obiettivo, dato che i referendum sono regolati nella legge e tenuti in pratica.

3.3. Gli autori sostengono che l'obbligo di raccogliere 500.000 firme nel breve periodo di tempo previsto dalla legge 352/1970 (vedi paragrafo 2.2 sopra) è arbitrario e irragionevole. Delle 197 iniziative referendarie avviate nella storia della Repubblica italiana, solo 67 sono state presentate ai cittadini per un voto⁽¹⁶⁾, vale a dire solo una su tre, mentre alcuni termini sono sicuramente una restrizione ragionevole, lo scopo e le giustificazioni degli attuali limiti temporali non sono chiare. Queste restrizioni non consentono ai cittadini di avviare e votare referendum, altri Stati con sistemi democratici meglio regolati hanno soglie più basse (come 100.000 firme per la Svizzera) o hanno soglie collegate direttamente all'ammontare totale dei voti espressi nelle precedenti elezioni (come il regolamento nello Stato della California). Alla luce di ciò, gli autori ritengono che il requisito arbitrario e irragionevole attualmente in vigore nello Stato costituisca una violazione dell'articolo 25.

3.4. Gli autori sostengono inoltre che i requisiti nel processo di certificazione di moduli e firme sono irragionevoli e arbitrari. In base alla legge applicabile, le firme possono essere autenticate solo da funzionari designati o da membri del Consiglio comunale o provinciale (vedi par. 2.2 sopra). Mentre l'elenco potrebbe sembrare facile, esteso, in realtà i loro numeri sono piuttosto piccoli, e la maggior parte di essi non è né disponibile né ha il dovere di autenticare le firme. Il numero di notai nella Stato è relativamente basso e addebitano commissioni elevate per il loro tempo; e il numero di Giudici della Pace è ancora più basso. I cancellieri della Pretura, Tribunale, Corte d'Appello sono più numerosi, ma né i giudici della pace né i cancellieri hanno tempo libero, considerato il sistema giudiziario italiano notoriamente sopraffatto. Sebbene ci sia un segretario municipale in ogni comune, autenticano solo le firme al municipio, il che significa che gli elettori che vogliono approvare il referendum devono andare e firmare al municipio, aperto solo durante l'orario di ufficio. Quando si autenticano le firme presso il Municipio, durante l'orario di ufficio, i segretari municipali non applicano una commissione, ma in questo modo vengono raccolte pochissime firme. Sebbene i promotori di referendum siano tenuti ad autenticare ogni firma, la legge non richiede che nessuno dei suddetti funzionari pubblici sia disponibile per autenticare le firme.⁽¹⁷⁾

(12) Vedi il commento generale del Comitato n. 25 (1996) sull'articolo 25, paragrafo 6, e il Comitato per i diritti umani, Singh Bhinder contro Canada (CCPRIC / 37 / D / 208/1986), paragrafo 6.2.

(13) Vedi il commento generale del Comitato n. 25 (1996) sull'articolo 25, paragrafo 5.

(14) Vedi il commento generale del Comitato n. 25 (1996) sull'articolo 25, paragrafo 6.

(15) Vedi il commento generale del Comitato n. 25 (1996) sull'articolo 25, paragrafo 4.

(16) Delle 130 iniziative che non sono state messe in votazione, 60 non hanno ottenuto le firme richieste, 57 sono state respinte dalla Corte Costituzionale e 13 sono state cancellate per altri motivi.

(17) Vedi legge 352/1970, articolo 8.

Il più grande gruppo 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 è approvato dal loro partito. I radicali italiani non si candidano a cariche politiche, 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 cruciale. Al momento della raccolta delle firme, queste venivano raccolte per altre sei iniziative, supportate anche dai radicali italiani, ma supportate anche da un grande partito: in tutti i luoghi in cui tutte le iniziative erano disponibili per la firma, le firme raccolte per ogni iniziativa era praticamente identico, ma in quei luoghi in cui i membri del consiglio comunale o provinciale erano disponibili per autenticare le firme solo per i sei referendum sostenuti dal loro partito, il numero di firme raccolte era significativamente più alto. Non riuscendo a implementare uno schema per la raccolta delle firme al di fuori dell'orario di ufficio, sia la città che i governi provinciali hanno privato gli autori di un adeguato servizio di autenticazione. Tali requisiti arbitrari e irragionevoli costituiscono pertanto una violazione dell'articolo 25 del Patto.

3.5. Gli autori sostengono che il requisito del quorum di affluenza (vedere paragrafo 2.2 sopra) è arbitrario e irragionevole, costituendo anche una violazione dell'articolo 25 del Patto. Nella storia della Repubblica italiana, solo ventiquattro su 197 iniziative referendarie sono state votate e approvate dai cittadini. Secondo gli autori, i quorum di partecipazione sono controversi. Molti studiosi costituzionali hanno riconosciuto che requisiti più elevati di quorum hanno una significativa possibilità di bloccare la maggior parte delle iniziative.⁽¹⁸⁾ Inoltre, i dati suggeriscono che l'uso dei quorum di affluenza in generale può scoraggiare le persone dal partecipare alle elezioni perché gli oppositori al referendum possono controllare i risultati incoraggiando l'astensione dal voto quando ritengono che la maggioranza degli elettori sia favorevole alla proposta.⁽¹⁹⁾ Anche se il Comitato ritiene che un quorum di affluenza sia oggettivamente giustificato e ragionevole, gli autori sostengono che il requisito del 50% degli elettori registrati è arbitrario e irragionevole, in particolare se accoppiato con un aggiornamento macchiato degli elenchi degli elettori. Gli autori citano altri sistemi, come come la Germania, dove il quorum viene utilizzato solo a livello locale, variando e tenendo conto degli abitanti di ciascuna comunità (la soglia è più bassa per quelle comunità con una popolazione più elevata). La Commissione di Venezia consiglia inoltre agli Stati di rinunciare ai requisiti del quorum,⁽²⁰⁾ poiché gli oppositori del referendum possono controllare i risultati incoraggiando l'astensione dal voto quando ritengono che la maggioranza degli elettori sia favorevole alla proposta. Mentre i quorum bassi possono talvolta essere utilizzati con successo per salvaguardare gli interessi delle persone in generale, il quorum in generale può anche essere usato per minare il processo democratico.

3.6. Gli autori sostengono che lo Stato non ha informato gli elettori su dove e quando firmare l'iniziativa, in violazione dell'articolo 25 del Patto. Notano che le unità per la raccolta delle firme non sono state coperte dai media pubblici, la copertura dei media ha un impatto significativo. A tale proposito, le altre sei iniziative firmate all'epoca sono state presentate dal sig. Silvio Berlusconi, proprietario della seconda più grande rete televisiva dello Stato, e tali iniziative hanno raccolto il doppio delle firme delle loro. Inoltre, i funzionari non sono riusciti a pubblicizzare sui loro siti Web comunali i tempi e i luoghi in cui i cittadini potevano firmare la richiesta di referendum. Gli autori menzionano che in Slovenia, prima dell'inizio del periodo di raccolta delle firme, l'Assemblea Nazionale deve per legge pubblicizzare l'iniziativa nei media.

3.7. Gli autori sostengono che lo Stato non ha preso le misure necessarie per adottare leggi o misure per attuare il diritto di partecipare alla condotta degli affari pubblici attraverso referendum, come richiesto dall'articolo 25 letto in combinato disposto con l'articolo 2.2 del Patto. Lo Stato non ha il dovere di fornire meccanismi di democrazia diretta, ma quando lo fa, come fa lo Stato ai sensi della sua Costituzione, quindi, ai sensi dell'articolo 2.2 del Patto, ha il dovere di prendere le misure necessarie, conformemente alla sua costituzione processi e con le

(18) Vedi Luis Aguiar-Conraria, Pedro C. Magalhães, Christoph A. Vanberg, Prova sperimentale che le regole del quorum scoraggiano il giro d'affari e promuovano il boicottaggio elettorale, 226 EPJA 2013 ANNUAL (CARTA DI CONFERENZA GENERALE, 11 giugno 2003, all'1, 21.

(19) Vedi Luis Aguiar-Conraria e Pedro C. Magalhães, Referendum Design, Quorum Rules and Turnout, AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION 2009 TORONTO MEETING PAPER, 28 agosto 2009, all'1, 3, disponibile su http://papers.ssrn.com/papers.cfm?abstract_id=1451131.

(20) Vedi il Codice di buone prassi sui referendum della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Consiglio di Venezia) del Consiglio d'Europa (2007).

disposizioni del presente Patto, per adottare le leggi o altre misure che potrebbero essere necessarie per rendere effettivi i diritti sanciti nel Patto. Lo Stato regola la democrazia diretta e la democrazia rappresentativa in modo diverso, per nessun motivo apparente se non quello di proteggere il monopolio che i partiti stabiliti hanno sulla vita politica della nazione. Nel caso di elezioni nazionali e regionali, la legge 53/1990 e la legge 43/1995 prevedono un dovere specifico per i funzionari comunali, compresi i membri dei consigli comunali, di autenticare gratuitamente le firme sugli elenchi dei candidati, nei loro uffici, anche durante i fine settimana e l'obbligo di pubblicizzare quando e dove gli elenchi possono essere firmati. Non esiste un tale obbligo in caso di referendum. I media (pubblici e privati) devono trasmettere informazioni su dove, quando e in che modo i cittadini possono firmare gli elenchi dei candidati alle elezioni nazionali e regionali. Durante le campagne che precedono le elezioni, ci sono regolamenti dettagliati sull'accesso ai media da parte delle varie parti. 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 liste elettorali. Nel caso di referendum, come spiegato sopra, non vi sono obblighi simili. Durante le elezioni, per legge, i comuni devono mettere a disposizione delle parti strutture di proprietà cittadina per svolgere le loro campagne. I promotori di referendum non ricevono questi benefici. I partiti che partecipano alle elezioni sono finanziati, generosamente, dallo Stato⁽²¹⁾ considerando che, nel caso dei referendum, ai promotori vengono rimborsati solo una parte dei costi e solo nel caso di referendum che sono stati effettivamente votati, il che è raro.⁽²²⁾ Inoltre, le donazioni fino a 30.000 euro a partiti politici che partecipano alle elezioni beneficiano di una riduzione fiscale del 26%, mentre le donazioni a promotori di iniziative referendarie non hanno agevolazioni fiscali. L'Italia è chiaramente contraria alla democrazia diretta.

3.8 Gli autori sostengono inoltre di essere stati discriminati sulla base della loro appartenenza politica e stato economico, in violazione dell'articolo 25 in combinato disposto con l'articolo 2.1 del Patto. Rilevano che i promotori devono pagare per l'autenticazione delle firme e, a causa di difetti nel regolamento, spetta interamente alle persone che certificano le firme decidere quanto addebitare.⁽²³⁾ Quando l'autenticazione viene effettuata dal segretario municipale in un municipio, di solito è gratuito, tuttavia, quando viene fatto nel punto di raccolta, di solito durante i fine settimana nelle principali piazze delle città italiane, i funzionari fanno pagare per il loro tempo. Dei sei funzionari nominati che possono autenticare le firme, quelli più frequentemente disponibili sono i cancellieri del Tribunale dei Magistrati, che si offrono volontari per autenticare le firme nel punto di raccolta durante i fine settimana. In media, fanno pagare venti euro all'ora. Gli autori sostengono che ottenere 500.000 firme come richiesto dalla Costituzione risulta molto costoso, raggiungendo circa 200.000 euro. Secondo gli autori, in questo caso particolare, che cerca di raccogliere firme per sei iniziative contemporaneamente, il costo sarebbe di almeno 1.200.000 euro.⁽²⁴⁾ Gli autori sostengono che la campagna del 2013 ha quasi fatto fallire i radicali italiani. In totale, la campagna del 2013 per i sei referendum in questione è costata 155.000 euro ai radicali italiani. D'altra parte, i grandi partiti politici contano con numerosi membri della città o dei consigli provinciali che possono autenticare le firme gratuitamente, di conseguenza, questo requisito svantaggia indebitamente i piccoli partiti politici e li discrimina sulla base della loro affiliazione politica e status economico perché tali esorbitanti somme di denaro per la sola autenticazione devono essere pagate per ogni campagna referendaria.

3.9 Gli autori sostengono inoltre che la mancanza di risposta alle loro lamentele da parte delle autorità equivale a una violazione dell'articolo 25 letto in combinato disposto con l'articolo 2 (3) del Patto. In primo luogo, gli autori hanno notificato il 5 luglio 2013 al Ministero degli interni e al Ministero della giustizia gli ostacoli che stavano affrontando e il modo in cui questi hanno influenzato i loro diritti politici. La circolare del Ministro degli Interni mostra un riconoscimento delle irragionevoli difficoltà incontrate dagli autori, tuttavia, quando il Ministero dell'Interno emise la sua circolare, i suoi

(21) Vedi legge 1587/1999,

(22) Ibid.

(23) Ai sensi dell'articolo 8 della legge 352/1970, le tasse per i notai, i giudici di pace, i cancellieri del tribunale, il segretario del municipio sono stabilite dall'articolo 20 della legge per le elezioni parlamentari. Tuttavia, secondo gli autori, la tabella delle tasse allegata a tale legge non è stata aggiornata dal 1962 ed è lasciata a ciascun agente dello Stato decidere quanto addebitare.

(24) Ci vuole almeno | minuto per raccogliere una firma, poiché la legge richiede di annotare il numero identificativo, il nome completo, la data e il luogo di nascita, che si traduce in un minimo di 10.000 ore per accogliere 500.000 firme.

agenti non riuscirono a prendere alcun correttivo per frenare quelle violazioni. La successiva incapacità dello Stato di agire e di fornire agli autori misure sufficienti per autenticare e raccogliere le firme equivale a una negazione di un rimedio efficace, in violazione dell'articolo 25 letto in combinato disposto con l'articolo 2 (3) (a) e (c) . Inoltre, la mancanza di risposta da parte dell'Ufficio centrale per il referendum della Corte di Cassazione al loro mandato e le accuse ivi contenute equivalgono anche a una violazione dell'articolo 25 letto in combinato disposto con l'articolo 2, paragrafo 3, del Patto, "Gli autori fanno notare che hanno fornito osservazioni scritte sostenendo che ostacoli irragionevoli creati da funzionari e agenzie pubblici avevano ostacolato la raccolta di firme. Tuttavia, la Corte di Cassazione ha risposto con una decisione non motivata di tre sentenze. Inoltre, nessuna indagine è stata condotta sulle accuse degli autori. Questa risposta non è conforme ai requisiti previsti nel Commento generale 31.(25)

3.10 Gli autori chiedono al Comitato di raccomandare allo Stato di rafforzare il quadro giuridico per garantire l'esercizio ordinato, non iscrittivo ed efficace del diritto di partecipare alla conduzione degli affari pubblici attraverso referendum, nonché di attuare pratiche più efficaci e politiche che favoriscono questo obiettivo, anche esortandolo a conformarsi al Codice di buone prassi sui referendum della Commissione di Venezia.(26) Gli autori ritengono che le elezioni e i referendum dovrebbero essere regolati in modo simile. In particolare, gli autori chiedono al Comitato di raccomandare allo Stato di adottare le seguenti misure:

- i. Ridurre gli attuali ostacoli che impediscono ai cittadini di firmare referendum consentendo la firma elettronica e fornendo più strade per i cittadini residenti all'estero per firmare;
- ii. Semplificare il processo di raccolta delle firme eliminando il doppio sistema di certificazione, trovando alternative meno restrittive;
- iii. Espandere il numero di coloro che possono certificare firme e moduli;
- iv. Espandere il termine di tre mesi per l'invio delle firme;
- v. Stabilire un dovere specifico per i funzionari comunali, compresi i membri dei consigli comunali, autenticare le firme, nei loro uffici, gratuitamente, anche durante i fine settimana, e un dovere di pubblicizzare quando e dove gli elenchi possono essere firmati;
- vi. Rendere disponibili le strutture di proprietà della città ai promotori di referendum per lo svolgimento delle loro campagne, così come già fanno in caso di elezioni;
- vii. Regolamentare l'accesso ai media durante le campagne referendarie (sia la raccolta delle firme che i mesi che precedono il voto) in modo simile, allo scopo di garantire un'informazione equa ed equilibrata e la parità di opportunità di sostenitori e oppositori delle campagne raccogliere le firme, che i voti stessi siano pubblicizzati, fornendo pari opportunità di partecipazione di tutti i cittadini;
- viii. Abbassare o abolire il quorum di approvazione;
- ix. Regolamentare il finanziamento e la contabilità delle campagne referendarie con modalità simili a quelle previste in caso di elezioni;
- x. Rendere possibile ai promotori di referendum di avere accesso ai finanziamenti pubblici in modi e in misura simile a quelli dei partiti politici durante le elezioni;
- xi. Proteggere il diritto a un ricorso effettivo fornendo risposte tempestive quando i promotori delle iniziative sollevano preoccupazioni sul processo e prevedono un ricorso alle decisioni dell'Ufficio centrale per il referendum della Corte di Cassazione.

(25) Vedi Commento generale del Comitato 31: natura dell'obbligo generale imposto agli Stati, parti contraenti del Patto (CCPR/C / 21 / Rev, 1 / Add, 13), paragrafo 15.

(26) Id.

Osservazioni dello Stato sulla ricevibilità.

4.1 L'11 gennaio e il 7 luglio 2016 lo Stato ha affermato che la comunicazione doveva essere dichiarata irricevibile in quanto gli autori non avevano esaurito le vie di ricorso nazionali.

4.2 Nota che i referendum sono regolati dalla Costituzione e dalla legge 352/1970 e spiega che la richiesta di tenere un referendum è soggetta a un doppio controllo: prima dall'Ufficio centrale per il referendum della Corte di Cassazione, che esegue un semplice controllo tecnico sulla quantità di firme e sulla loro conformità ai requisiti formali; e poi, se la Corte ha accertato che i requisiti legali sono soddisfatti, dalla Corte Costituzionale, che verifica se i referendum sono ammissibili.

4.3 Lo Stato descrive anche il ruolo dei tribunali amministrativi nella revisione degli atti amministrativi e la loro legalità. I tribunali amministrativi possono considerare la responsabilità dei dipendenti pubblici o dei funzionari pubblici quando esiste un vizio di legalità per incompetenza, abuso di potere o violazione della legge. Gli individui che si considerano lesi nel loro legittimo interesse da una misura amministrativa possono aprire un procedimento dinanzi ai tribunali amministrativi. Le decisioni dei tribunali amministrativi possono essere impugnate dinanzi al Consiglio di Stato. Le decisioni dei tribunali amministrativi sono immediatamente esecutive e costituiscono rimedi efficaci in quanto possono annullare la misura impugnata. 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 nella raccolta delle firme causati da azioni e omissioni da parte delle autorità pubbliche come descritto nella comunicazione, lo Stato osserva che, secondo il codice penale dello Stato: "il reato di abuso d'ufficio emerge quando un funzionario pubblico, nell'esercizio delle sue funzioni produce un danno o un vantaggio finanziario contrario alle norme di legge o regolamentari".(27)

4.5 Per quanto riguarda le accuse di discriminazione degli autori, lo Stato fa riferimento all'Ufficio nazionale contro la discriminazione razziale, che copre tutti i motivi di discriminazione, la Commissione del Senato sulla promozione e la protezione dei diritti umani e il Comitato per i diritti umani della Camera di Deputati.

4.6 In termini di servizi pubblici di radiodiffusione, lo Stato sostiene che esiste un quadro normativo volto alla correttezza dei messaggi di comunicazione istituzionale da trasmettere attraverso il servizio pubblico di radiodiffusione (RAI). Il Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria stabilisce che i messaggi di utilità sociale o di interesse pubblico vengano trasmessi gratuitamente dal servizio pubblico di radiodiffusione.

Commenti dell'autore sulle osservazioni dello Stato sulla ricevibilità

5.1 A Febbraio e il 2 Ottobre 2016, gli autori hanno dichiarato di aver esaurito tutti i rimedi disponibili nello stato. Sostengono inoltre che l'onere della prova incombe allo Stato per dimostrare che ci sarebbero stati altri rimedi efficaci a disposizione.(28)

5.2 L'Ufficio centrale per il referendum della Corte di Cassazione è una camera di quella corte, è un organo giudiziario ed è l'ultima istanza delle giurisdizioni di tutte le decisioni relative alla ricevibilità delle iniziative referendarie. Le sue decisioni sono definitive e non possono essere impugnate. Il 2 ottobre 2013, l'Ufficio centrale ha preso una decisione nel caso degli autori. La decisione è quindi definitiva e nessun altro rimedio rimase a disposizione.

5.3 Secondo gli autori, la descrizione della Stato delle vie legali esistenti è fuorviante. La Corte Costituzionale non esamina le decisioni della Corte di Cassazione. Esamina un referendum proposto solo dopo che è stato approvato dalla Corte di Cassazione. L'unica funzione della Corte Costituzionale nel processo di un'iniziativa referendaria è quella di assicurarsi che il referendum proposto rispetti la Costituzione, ma non può ribaltare le decisioni della Corte di Cassazione e del suo Ufficio Centrale.

(27) Vedi Codice penale italiano, articolo 323.

(28) Vedi Relazione annuale 2006 del Comitato per i diritti umani (A / 61/40), paragrafo 130.

Al di fuori del suo ruolo in tale processo, la Corte Costituzionale è competente solo per le controversie sulla legittimità costituzionale delle leggi emesse dallo Stato e dalle Regioni; controversie derivanti dall'assegnazione di poteri dello Stato e di quei poteri assegnati alle Regioni e tra le Regioni; e accuse mosse contro il Presidente della Repubblica. La questione della compatibilità di una determinata legge con la Costituzione è richiesta dal giudice e, a sola discrezione del giudice, se ritiene che sia necessario che la Corte Costituzionale valuti la questione. Nella fattispecie, il giudice inferiore è la Corte di Cassazione. La Corte di Cassazione ha ripetutamente affermato che in materia di referendum si tratta dell'ultima istanza di giurisdizione. Ha ripetutamente rifiutato di sottoporre alla Corte Costituzionale questioni di incostituzionalità della legge 352/1970. L'ultima volta è stato rifiutando la richiesta presentata da uno degli autori in merito alla campagna 2016 per raccogliere firme per un referendum sulla "riforma della Costituzione". Inoltre, il termine per la raccolta delle firme è così breve che, persino se esistesse la possibilità di impadronirsi della Corte Costituzionale, sarebbe impossibile farlo entro tale termine. In sintesi, il ricorso alla Corte Costituzionale non è un rimedio disponibile nella presente causa.

5.4 Secondo gli autori, la rappresentazione dei tribunali amministrativi della Stato sembra anche suggerire che fosse disponibile un provvedimento amministrativo per gli autori, il che non è il caso. I tribunali amministrativi hanno costantemente rifiutato la giurisdizione sulle richieste di controllo giurisdizionale delle decisioni del Ufficio Centrale e non hanno giurisdizione sulle affermazioni sostanziali fatte dagli autori, che includono i diritti del Patto.

5.5 Se lo Stato ritiene che gli autori avrebbero dovuto presentare un reclamo penale ai sensi del codice penale italiano contro i vari funzionari che hanno omesso di svolgere le azioni necessarie per consentire loro di esercitare i loro diritti ai sensi del Patto, gli autori sostengono che anche se hanno sofferto pregiudizio a causa della ripetuta negazione del rimedio e del rifiuto della Corte di Cassazione di accettare le firme raccolte, gli autori ritengono che una procedura penale non avrebbe consentito loro di rivendicare i diritti sanciti dal Patto a causa dei rigorosi termini previsti dalla legge 352/1970 per raccogliere, autenticare e depositare le firme. Cercare rimedi contro ogni singola azione da parte di ciascun funzionario pubblico, dal Presidente della Repubblica agli impiegati del municipio, per azioni e omissioni mentre operano all'interno di un quadro giuridico difettoso e arbitrario, non sarebbe stato realistico. Gli autori hanno notificato al Ministero degli Interni, al Ministero della Giustizia e al Presidente della Repubblica i problemi che hanno affrontato e hanno presentato richieste specifiche per porvi rimedio. Soprattutto, le autorità pubbliche non hanno l'obbligo di autenticare le firme al di fuori del municipio. Pertanto, una denuncia penale per "abuso d'ufficio" ai sensi del codice penale sarebbe stata palesemente infondata.

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

5.7 In relazione con il Dipartimento per l'Informazione e la Pubblicazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, lo Stato non ha spiegato in che modo gli autori potrebbero contestare le decisioni dell'organo di controllo o quale ricorso possa fornire questo organo. Questo organo non poteva in alcun modo rispondere alle affermazioni sostanziali fatte dagli autori.

5.8 Gli autori concludono che lo Stato non ha dimostrato l'esistenza di alcun rimedio accessibile ed efficace che avrebbero potuto usare. Anche se fossero in grado di concedere un sollievo favorevole agli autori, gli organismi specializzati citati dallo Stato potrebbero solo affrontare gli aspetti marginali della questione, ma non porre rimedio alla questione generale del diritto fondamentale degli autori a prendere parte alla condotta di affari pubblici.

(29) Vedi La decisione della Corte di Cassazione del 20 luglio 2016.

(30) Gli autori fanno riferimento ad una decisione del Consiglio di Stato del 26 novembre 2015 che conferma la decisione del Tribunale amministrativo regionale del Lazio contro il Centro di documentazione elettronica dell'Ufficio centrale per il referendum; e al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (TAR), sentenza del 9 gennaio 2008, numero 1101.

Oservazioni dello Stato sul merito

6.1 Con nota verbale dell'11 luglio 2019, lo Stato fornisce le sue osservazioni sul merito della comunicazione. Lo Stato spiega il ruolo della Corte Costituzionale, che può decidere sulla validità della legislazione, sulla sua interpretazione o sul fatto che la sua attuazione, nella forma e nella sostanza, sia in linea con la Costituzione. Lo Stato ricorda che, secondo l'articolo 1 della sua Costituzione, l'Italia è una democrazia rappresentativa parlamentare, ma esistono tre strumenti di democrazia diretta: referendum, legge di iniziativa popolare e petizione. Ulteriori strumenti di democrazia diretta possono essere introdotti a livello locale.

6.2. Lo Stato sostiene che, dal giugno 1946, sono stati convocati 71 referendum, 25 di essi sono stati approvati, 17 respinti e 28 invalidati. L'ultimo si è svolto il 17 aprile 2016 ma non ha raggiunto il quorum. Inoltre, nell'ottobre 2016 si è tenuto un referendum costituzionale. Al momento della presentazione dello Stato, 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 a febbraio 2013, c'erano oltre 50 milioni di italiani con diritto di voto. Nel caso dell'iniziativa dell'autore, l'Ufficio centrale per il referendum ha riscontrato che i promotori non avevano raggiunto la soglia di 500 001 firme valide.

6.3. Lo Stato sostiene che informazioni specifiche sulle modalità di raccolta delle firme erano disponibili al pubblico.⁽³¹⁾ Conclude che nessuna delle disposizioni del Patto è stata violata.

Commenti degli autori sulle osservazioni dello Stato sul merito

7.1 Gli autori forniscono ulteriori informazioni sugli eventi più recenti relativi al diritto alla partecipazione diretta agli affari pubblici nello Stato. Gli autori fanno anche riferimento al referendum del 17 aprile 2016 che proponeva di abrogare una legge che consentiva alle compagnie di trivellazione di gas e petrolio di estrarre idrocarburi entro dodici miglia nautiche al largo della costa. Il Stato si è opposto a questo referendum e ha fatto una campagna per l'astensione. Alcuni sostenitori del referendum hanno chiesto che fosse ritardato in modo che coincidesse con le elezioni locali, con conseguenti risparmi considerevoli e una campagna più lunga per informare i cittadini. Questa richiesta è stata respinta dal Stato, che ha programmato il referendum per il 17 aprile 2016. Il referendum non è riuscito a raggiungere il requisito del quorum, in quanto solo il 31% degli elettori ammessi ha votato, e l'86% ha votato a favore dell'abrogazione della legge.

7.2. Gli autori informano anche che è in corso una riforma costituzionale, che avrà un impatto negativo sul diritto di partecipare direttamente agli affari pubblici: questo progetto riduce il quorum richiesto sui referendum, dal 50% di tutti gli elettori registrati, dal 50% di coloro che hanno votato le elezioni più recenti, ma ciò si applicherà solo alle iniziative per le quali sono state raccolte 800.000 firme. D'altra parte, il rimborso per coloro che riescono a raccogliere abbastanza firme per il voto, aumenterà da 50.000 euro a 150.000 euro. Secondo gli autori, questo aiuterà solo i maggiori partiti politici a proporre referendum, a scapito dei cittadini appartenenti ad altri gruppi di diversa natura. A parere degli autori, questo aiuterà solo i partiti politici maggiori che hanno proposto il referendum, a discapito dei cittadini appartenenti a gruppi di natura diversa.

7.3 Gli autori hanno anche sottolineato che la riforma costituzionale doveva essere votata il 4 dicembre 2016. Uno degli autori, Staderini, insieme ad altri dieci cittadini, ha costituito il Comitato per la libertà di voto e d ha chiesto la separazione dei referendum, in modo che la riforma sia votata in parti separate. Furono creati due comitati sostenuti dal Partito Democratico (partito al Stato): uno contro il referendum e uno a favore. Alla fine, solo il comitato Sì è riuscito a raccogliere più di 500.000 firme. La commissione per il diritto di voto ha chiesto alla Corte di Cassazione di sollevare una questione di costituzionalità chiedendo alla Corte Costituzionale una sentenza sulla costituzionalità della legge 352/1970. Il 20 luglio 2016 la Corte di Cassazione ha respinto la richiesta affermando che il Comitato deve raccogliere 500.000 firme, anche se non autenticate, affinché possa esaminare il caso e richiedere la sentenza della Corte Costituzionale; e che, in ogni caso, non avrebbe sottoposto la questione alla Corte Costituzionale perché è una prerogativa del legislatore determinare i requisiti per la raccolta delle firme. Inoltre, il 15 giugno 2016, come hanno fatto gli autori nel

(31) Lo Stato fa riferimento ad un allegato alle sue osservazioni, al foglio illustrativo pubblicato dai radicali Italiani i sul loro sito web.

nel caso del referendum del 2013, il Comitato per la libertà di voto ha scritto al Primo Ministro, il Ministro della giustizia e al Ministro delle riforme denunciando le difficoltà incontrate nell'autenticazione delle firme. Il Comitato per il diritto di voto non ha nemmeno ricevuto una risposta dal Stato. Il fatto che solo il comitato approvato dal partito al Stato, è riuscito a raggiungere la soglia delle firme autenticate è indicativo delle questioni generali sollevate da questa comunicazione, indica che 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 ha sedi in tutto il paese, accede ai finanziamenti pubblici, tramite i contributi del paese ai partiti; inoltre il Primo Ministro ha svolto una pesante campagna a favore del Comitato del "SI". Sebbene la presente comunicazione sia limitata alla fallita campagna referendaria del 2013, i fatti precedenti indicano chiaramente che ciò che è accaduto nel 2013 non è un evento isolato, ma un problema che si ripete causato da una legge imperfetta che regola il diritto ai referendum sancito dalla costituzione e da un deliberata campagna di azioni e omissioni da parte delle autorità, a tutti i livelli, per sabotare l'esercizio di questi diritti e vanificare i diritti tutelati dalla Costituzione.

7.4 Gli autori rilevano inoltre che le informazioni disponibili al pubblico sulle modalità di acquisizione delle firme per il referendum a cui fa riferimento lo Stato non sono state fornite dalle autorità pubbliche, ma dai sostenitori del referendum, inclusi gli autori, a proprie spese e è stato pubblicato sul loro sito web.

Questioni e procedimenti dinanzi al comitato

Esame della ricevibilità

8.1 Prima di prendere in considerazione qualsiasi richiesta contenuta in una comunicazione, il Comitato deve, conformemente alla regola 97 del proprio regolamento interno, decidere se sia o meno ammissibile ai sensi del Protocollo Opzionale.

8.2 Il Comitato rileva, come richiesto dall'articolo 5, paragrafo 2, lettera a), del Protocollo opzionale, che la stessa questione non viene esaminata nell'ambito di alcuna altra procedura internazionale di indagine o transazione.

8.3. Il Comitato prende atto dell'affermazione dello Stato secondo cui gli autori non hanno usato efficacemente le procedure a disposizione. Lo Stato fa riferimento ai rimedi disponibili come la Corte Costituzionale, i tribunali amministrativi, i procedimenti penali contro i pubblici ufficiali che hanno ostacolato il processo di acquisizione delle firme, l'Ufficio contro la discriminazione razziale, la commissione del Senato per la promozione e la protezione 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 dell'argomentazione degli autori secondo cui la Corte di Cassazione ha ripetutamente respinto la questione di legittimità costituzionale sulla legge 352/1970 alla Corte Costituzionale, secondo cui i tribunali amministrativi non hanno giurisdizione sulle loro rivendicazioni sostanziali, secondo cui i procedimenti penali contro agenti statali non possono affrontare tutte le loro lamentele e non sarebbe stato possibile, nel breve arco di tempo alla fine del quale la Corte di Cassazione doveva prendere una decisione, e che gli organismi antidiscriminazione ed il Dipartimento per la Informazione e l'Editoria non potevano fornire supporto concreto alla risoluzione del problema (cioè raccolta firme autenticate). Gli autori 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, paragrafo 2, lettera b), del protocollo opzionale, facendo riferimento a "tutti i rimedi domestici disponibili", fa riferimento in primo luogo ai rimedi giudiziari.⁽³²⁾ Ricorda inoltre che, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, lettera b), del protocollo opzionale, gli autori devono avvalersi di tutte le vie giudiziarie o amministrative che offrono loro una ragionevole prospettiva di ricorso.⁽³³⁾ Il Comitato rileva che, il 5 luglio 2013, gli autori hanno notificato ai Ministeri degli Interni e della Giustizia gli ostacoli che stavano affrontando e il possibile impatto che questi avrebbero potuto avere sui loro diritti politici e che hanno presentato un mandato alla Corte di Cassazione, compreso compresa la frustrazione per aver visto ingiustamente ostacolata, nei fatti, la raccolta delle firme autentiche. Nota inoltre che la Corte di Cassazione ha emesso una decisione in materia, che è definitiva in quanto non può essere impugnata.

(32) Vedi R.T. contro Francia (CCPR / C / 35 / D / 262/1987), par. 7.4; e Schmidl v. Repubblica ceca, (CCPRICIN2 / D / 1515/2006) par. 6.2.

(33) Vedi Pereira v. Panama (CCPR / C / 51 / D / 436/1990), punto 5.2.

Il Comitato rileva infine che, nel giugno 2013, il fondatore dei radicali italiani ha richiesto un'audizione dinanzi al comitato di sorveglianza RAI per affrontare la mancanza di copertura mediatica data all'iniziativa, il Comitato conclude che gli autori hanno esaurito quei rimedi domestici che erano efficaci e a loro disposizione e che non è escluso dal prendere in considerazione la comunicazione ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, lettera b), del protocollo facoltativo.

8.4 Il Comitato rileva inoltre che gli autori sostengono che gli ostacoli che hanno dovuto affrontare durante la raccolta delle firme per sei iniziative di referendum hanno influito sui loro diritti ai sensi dell'articolo 25 (a) e (b) del Patto. Il Comitato rileva che il paragrafo (b) dell'articolo 25 stabilisce disposizioni specifiche relative al diritto dei cittadini di prendere parte allo svolgimento degli affari pubblici sia come elettori che come candidati allo svolgimento delle elezioni. D'altra parte, il paragrafo (a) dell'articolo 25 copre l'esercizio dei poteri legislativi, esecutivi e amministrativi, inclusa la partecipazione diretta allo svolgimento di affari pubblici quando si decidono questioni pubbliche attraverso un referendum. Pertanto, il comitato ritiene che i fatti svolti siano incompatibili con le prescrizioni dell'articolo 25 (b).

8.5 Alla luce di quanto precede, il Comitato ritiene che la comunicazione dell'autore sia ammissibile per quanto riguarda le loro affermazioni ai sensi dell'articolo 25 (a) da solo e in combinato disposto con l'articolo 2(3).

Esame dei meriti

9.1 Il Comitato ha esaminato la presente comunicazione alla luce di tutte le informazioni rese disponibili dalle parti, come richiesto dall'articolo 5, paragrafo 1, del protocollo opzionale.

9.2. Il Comitato prende atto delle affermazioni degli autori secondo cui le leggi e le procedure per ottenere referendum in Italia sono indebitamente restrittive, arbitrarie e nel complesso irragionevoli, fornendo un ostacolo al diritto costituzionalmente di tenere referendum, e comportando una violazione dell'articolo 25 del Patto. Gli autori sostengono che, anche se lo Stato non ha l'obbligo di organizzare referendum, quando prevedono modi in cui i cittadini possono partecipare direttamente allo svolgimento degli affari pubblici, hanno l'obbligo di garantire che i cittadini possano farlo efficacemente. Il Comitato rileva che lo Stato sostiene che l'Italia è una democrazia rappresentativa parlamentare e che esistono tre strumenti di democrazia diretta: referendum, legge di iniziativa popolare e petizione. Il Comitato prende inoltre atto delle informazioni fornite dallo Stato che dal giugno 1946 sono stati chiamati 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 Stato, purché adottino le misure legislative e di altro tipo necessarie a garantire che i cittadini abbiano un'efficace opportunità di godere i diritti tutelati dal Patto. Il referendum è uno dei modi in cui i cittadini possono partecipare direttamente allo svolgimento degli affari pubblici come previsto dall'articolo 25 (a). Altre forme di partecipazione diretta possono essere la scelta o il cambiamento, la loro costituzione o la decisione su questioni pubbliche attraverso processi elettorali condotti in conformità con l'articolo 25 (b). Pertanto, gli Stati non hanno, ai sensi dell'articolo 25 (a), l'obbligo di includere modalità specifiche di democrazia diretta, come i referendum. Tuttavia, il Comitato ricorda che, secondo il Commento generale 25: "Laddove sia stabilita una modalità di partecipazione diretta da parte dei cittadini, non dovrebbe essere fatta alcuna distinzione tra cittadini per quanto riguarda la loro partecipazione per i motivi di cui all'articolo 2, paragrafo 1, e non irragionevoli restrizioni dovrebbero essere imposte.⁽³⁴⁾ Obbligo degli Stati di astenersi dall'imporre restrizioni irragionevoli al diritto di partecipare direttamente alla condotta del pubblico gli affari si applicano sia al diritto di partecipare direttamente ai referendum (mediante votazione) sia ad altre forme di partecipazione aperte ai cittadini nel processo, come le iniziative di referendum popolari. Lo Stato ha fornito ai cittadini, ai sensi dell'articolo 75 della Costituzione, il diritto di partecipare direttamente agli affari pubblici promuovendo l'organizzazione di referendum attraverso la creazione di un sistema di referendum popolare. Ha quindi l'obbligo di astenersi dall'imporre restrizioni irragionevoli a questa partecipazione.

9.4 Il Comitato riconosce che gli Stato hanno l'obbligo di garantire l'integrità dei propri processi democratici, come il processo di raccolta delle firme, nonché la conformità alla legislazione nazionale. Per fare ciò, gli Stati possono progettare processi per il controllo indipendente della raccolta delle firme e del loro conteggio, il che può inevitabilmente porre restrizioni ai cittadini che promuovono iniziative referendarie. Lo Stato dovrebbe tuttavia garantire che tali requisiti siano ragionevoli e non costituiscano un ostacolo all'iniziativa. Nella fattispecie, lo Stato ha designato un numero di funzionari pubblici o agenti statali e ha eletto rappresentanti per assistere alla raccolta delle firme e certificarle per garantire l'integrità di questo processo e la sua conformità alla legislazione applicabile. Il Comitato osserva che, secondo gli autori, questo requisito ha ostacolato la raccolta del numero di firme necessario, in quanto hanno incontrato molti ostacoli da affrontare con la partecipazione delle persone autorizzate, in particolare nei luoghi pubblici, ove è probabile una maggiore partecipazione dei cittadini. Alla luce di ciò, il Comitato ritiene che il processo di autenticazione delle firme come stabilito dalla Legge costituzionale n. 352/1970 abbia comportato una restrizione, con l'obiettivo legittimo di garantire l'integrità del processo. Il Comitato procede pertanto all'esame se tale limitazione sia ragionevole ai sensi dell'articolo 25 del Patto.

9.5 Il Comitato rileva che i promotori delle iniziative hanno l'onere di garantire la presenza di agenti statali o rappresentanti eletti, abilitati a certificare le firme durante la loro raccolta ma che, a loro volta, tali agenti statali e rappresentanti eletti non hanno l'obbligo di essere disponibili alla raccolta delle firme. Inoltre, i promotori devono raccogliere 500.000 firme; gli agenti statali possono addebitare per la fornitura del loro servizio e le firme devono essere consegnate entro un periodo di tempo limitato. Gli autori fanno riferimento ad altri ostacoli come la mancanza di informazioni al pubblico ed ai requisiti del quorum. Come presentato dagli autori, nel loro caso questo sistema ha creato ostacoli alla raccolta di firme, mentre altre iniziative a cui partecipavano dei rappresentanti eletti autorizzati hanno ottenuto un numero significativamente più elevato di firme.⁽³⁵⁾ Pur riconoscendo che gli Stato devono gestire l'uso di risorse e finanziamenti pubblici, il Comitato ritiene che, nelle circostanze della presente causa, sussista uno squilibrio tra i requisiti imposti sugli autori come promotori di sei referendum, per trovare agenti statali o rappresentanti eletti disponibili qualificati per certificare le firme, e l'assenza di qualsiasi strada per consentire loro di assicurare la presenza di uno di questi agenti statali o rappresentanti eletti, che, nel contesto del caso di specie, l'obbligo di raccolta della firma in presenza di agenti statali qualificati o rappresentanti eletti senza adeguata procedura per materializzare la loro presenza costituisce una limitazione irragionevole ai diritti degli autori ai sensi dell'articolo 25 (a) del Patto .

9.6 Il Comitato prende atto dell'argomentazione degli autori secondo cui la mancanza di risposta alle loro lamentele da parte delle autorità equivale a una violazione dell'articolo 2, paragrafo 3, letto in combinato disposto con l'articolo 25 del Patto. A tale proposito, il Comitato osserva che, secondo gli autori, la risposta del Ministero degli Interni è stata insufficiente, Il Comitato rileva che gli autori hanno informato le autorità in una lettera ai Ministeri degli Interni e della Giustizia, degli ostacoli che hanno dovuto affrontare per la raccolta di firme e che gli ostacoli persistevano anche dopo che il Ministero dell'Interno aveva emesso la sua circolare. Il Comitato prende inoltre atto degli argomenti degli autori secondo cui non era disponibile alcun altro rimedio in quanto i tribunali amministrativi non hanno giurisdizione sulle loro rivendicazioni sostanziali e i procedimenti penali contro agenti statali non avrebbero risolto le cause di tutti i loro reclami e non avrebbero potuto essere presentati entro il breve termine rimanente a disposizione della Corte di Cassazione per la pronuncia. Avendo constatato una violazione dell'articolo 25 (a), il Comitato ritiene che le accuse presentate dall'autore equivalgano a una violazione dell'articolo 25 (a), letto in combinato disposto con l'articolo 2 (3) del Patto.

9.7 Il Comitato prende inoltre atto dell'affermazione degli autori secondo cui le attuali procedure per le iniziative referendarie li discriminano sulla base della loro affiliazione politica perché i grandi partiti hanno numerosi membri del Consiglio comunale o provinciale per autenticare le firme, mentre come membri dei radicali italiani , hanno avuto serie difficoltà a trovare

persone autorizzate a farlo, inoltre, gli autori sostengono che la partecipazione dei membri del Consiglio comunale o provinciale è cruciale e che in quei luoghi in cui i rappresentanti eletti erano disposti ad autenticare le firme solo per i sei referendum sostenuti dal loro partito, il numero di firme raccolte per le iniziative degli autori era significativamente inferiore. Il Comitato ricorda il suo commento generale n. 18 (1989) sulla non discriminazione, in cui la "discriminazione" è definita, al paragrafo 7, come "qualsiasi distinzione, esclusione, restrizione o preferenza che si basa su qualsiasi motivo come razza, colore, sesso, lingua, religione, opinioni politiche o di altra natura, origine nazionale o sociale, proprietà, nascita o altro status e che hanno lo scopo o l'effetto di annullare o compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte di tutte le persone, su un piano di parità, di tutti i diritti e le libertà", osserva il Comitato che gli autori sostengono che i requisiti per la raccolta della firma, sebbene apparentemente neutri, hanno un effetto discriminatorio su di loro in quanto membri dei radicali italiani sulla base della loro appartenenza politica. Tuttavia, osserva che altri membri dei radicali italiani erano promotori delle altre sei iniziative per le quali venivano raccolte firme durante lo stesso periodo. Come sostengono gli autori, queste iniziative sono state sostenute da un grande partito politico ed hanno raccolto parecchie più firme rispetto al loro numero di membri nel consiglio comunale o provinciale. Questi esempi dimostrano che la variazione del sostegno incontrato da qualsiasi iniziativa referendaria non è necessariamente legata all'appartenenza politica dei suoi promotori. È piuttosto 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 degli autori sulla base della loro affiliazione politica. Alla luce di ciò, il Comitato non può pertanto concludere che la distinzione nella disponibilità dei membri del Consiglio comunale o provinciale si basi sull'affiliazione politica degli autori.

9.8 Gli autori sostengono inoltre che l'attuale sistema li discrimina sulla base del loro status economico a causa dell'elevato costo dei compensi degli agenti statali per il loro tempo nell'autenticazione delle firme. Il Comitato osserva che, secondo gli autori, esiste un sistema per il rimborso di tali costi, ma che copre solo una parte dei costi e solo nel caso in cui ci sia stata una votazione al referendum. Il Comitato concorda che il costo della procedura di autenticazione può comportare una limitazione alla capacità degli autori di raccogliere firme in base alla loro situazione economica. Tuttavia, non ogni differenziazione basata su motivi di razza, colore, sesso, lingua, religione, opinione politica o di altro tipo, origine nazionale o sociale, stato finanziario, nascita o altro stato, come elencato nel Patto, si basa sulla discriminazione, purché poiché si basa su criteri ragionevoli e oggettivi nel perseguimento di un obiettivo legittimo ai sensi del Patto.⁽³⁶⁾ Il Comitato ha riscontrato che il requisito dell'autenticazione delle firme, applicato a questo caso, sia irragionevole. Tuttavia, la differenziazione del trattamento basata sullo stato economico dell'autore è specificamente collegata al sistema di compensazione degli attori statali ed al rimborso dei costi. Il Comitato ritiene che la restrizione possa avere l'obiettivo legittimo di preservare e gestire le risorse di pubblicazione ed evitare un uso eccessivo di tali risorse per l'autenticazione delle firme nel contesto di iniziative referendarie a scapito di altre funzioni della pubblica amministrazione. Conclude pertanto che l'obbligo di compensare i funzionari pubblici e di concedere rimborsi solo quando i referendum sono sostenuti dalla popolazione e sono ammissibili costituisce una misura ragionevole per perseguire l'obiettivo legittimo perseguito. Pertanto, questa differenziazione non equivale a una violazione dell'articolo 25 (a).

10. Il Comitato, che agisce ai sensi dell'articolo 5 (4) del Protocollo Opzionale, è del parere che i fatti prima di rivelare una violazione da parte dello Stato dell'articolo 25 (a), letto da solo e in combinato disposto con l'articolo 2(3) del Patto.

11. In conformità con l'articolo 2 (3) (a) del Patto, lo Stato ha l'obbligo di fornire agli autori un rimedio efficace. Ciò richiede che lo Stato fornisca completo risarcimento alle persone i cui diritti del Patto sono stati violati. Lo Stato ha l'obbligo di evitare simili violazioni del Patto in futuro. A tale proposito, il Comitato ribadisce che, conformemente all'obbligo di cui all'articolo 2, paragrafo 2, del Patto, lo Stato dovrebbe rivedere la propria legislazione, al fine di garantire che

i requisiti legislativi non impongano restrizioni irragionevoli alla partecipazione dei cittadini a nessuna delle modalità previste dalla Costituzione di partecipazione diretta. In particolare, lo Stato dovrebbe fare in modo che i promotori di iniziative referendarie ottengano l'autenticazione delle firme raccolte, raccogliere le firme in luoghi in cui possono raggiungere i cittadini, garantire che la popolazione sia sufficientemente informata su tali processi e sulla sua possibilità di parteciparvi.

12. Tenendo presente che, diventando parte del Protocollo opzionale, lo Stato ha riconosciuto la competenza del Comitato per determinare se vi è stata una violazione del Patto e che, ai sensi dell'articolo 2 del Patto, lo Stato si è impegnato a garantire a tutti gli individui all'interno del proprio territorio o soggetti alla propria giurisdizione i diritti riconosciuti nel Patto ed a fornire un rimedio efficace ed esecutivo quando è stata accertata una violazione, il Comitato desidera ricevere dallo Stato, entro 180 giorni, informazioni sulle misure adottate per attuare le richieste del comitato. Lo Stato è inoltre invitato a pubblicare le presenti Constatazioni e a diffonderle ampiamente nelle lingue ufficiali della Stato.
