

Egregio dott. Riccardo Fraccaro  
Ministro per i rapporti con il Parlamento e la  
democrazia diretta

Trasmissione @PEC: [archivio\\_drid@mailbox.governo.it](mailto:archivio_drid@mailbox.governo.it)  
in conoscenza @: [ufficiostampa.fraccaro@governo.it](mailto:ufficiostampa.fraccaro@governo.it)

Trento-Bolzano, 8 gennaio 2019

Gentile Ministro, Caro Riccardo

Ti scriviamo per evidenziare alcune problematiche con le quali ci scontriamo tutti i giorni e che rendono l'esercizio dei diritti popolari estremamente difficoltoso.

In particolare ci preme, come credo anche a Te Ministro, vedere applicate le raccomandazioni del Codice di Buona Condotta sui Referendum della Commissione di Venezia.

Riteniamo sia utile ricordare a tutte le amministrazioni che l'Italia è sotto procedura di infrazione per non avere introdotto la raccolta telematica per l'iniziativa dei cittadini europei e che è sotto inchiesta da parte del comitato per i diritti umani dell'ONU per la violazione dei diritti civili e politici dei suoi cittadini a causa della difficoltà posta all'esercizio di tali diritti in materia referendaria - lo testimoniano le astruse norme sulla raccolta delle firme, oggettivamente concepite per rendere possibile la raccolta solo alle grandi organizzazioni partitiche o sindacali.

Crediamo sarebbe di infinito aiuto a tutte quelle iniziative dei cittadini, sia singoli che radunati in associazioni come le nostre, che si battono per ottenere migliori regole sulla partecipazione democratica, che il Tuo Ministero, a questo appositamente istituito, intervenga dando chiare linee guida a cui le amministrazioni dovrebbero attenersi, tramite una legge sui principi da applicarsi in materia di iniziative popolari e referendum.

Innanzitutto, in via generale, andrebbe ricordato che gli organi del Consiglio d'Europa hanno approvato e raccomandato l'immediata applicazione del Codice di Buona Condotta in tutti gli stati membri oltre 10 anni fa. In particolare:

- per mezzo della Risoluzione 1592 (2007), l'Assemblea ha deciso di inviare il Codice di buona condotta alle delegazioni e ai Parlamenti nazionali, ai fini della sua immediata applicazione all'interno dei Paesi Membri del Consiglio d'Europa.
- nel corso della sua 14<sup>a</sup> sessione plenaria (Strasburgo, 30 maggio – 1 giugno 2007), il Congresso delle Autorità Locali e Regionali del Consiglio d'Europa ha approvato il Codice di buona condotta sui referendum.
- in occasione della riunione 1042bis del 27 novembre 2008, il Comitato dei Ministri ha adottato una Dichiarazione sul Codice di Buone Prassi sui Referendum invitando le autorità pubbliche all'interno degli Stati Membri ad attenersi al Codice di buona condotta sui Referendum

L'invito oltre che ai parlamenti nazionali (invito che il nostro Parlamento ha colpevolmente fino ad ora disatteso, così come il rispetto del Codice di Buona Condotta in Materia Elettorale) era rivolto a tutte le autorità pubbliche. E in particolare a Comuni, Regioni e Province Autonome.

Tra le problematiche maggiori crediamo sia utile focalizzarsi su quattro punti chiave:

1. raccolta delle firme e loro certificazione
2. quorum di validità
3. referendum (confermativi)
4. presupposti procedurali e regolamenti

## **RACCOLTA DELLE FIRME**

Riguardo alla questione della raccolta delle firme, riteniamo sarebbe particolarmente importante far sapere a politici e funzionari pubblici di ogni livello amministrativo che l'autentica della firma non è in assoluto necessaria, ed è di per sé un ostacolo alla raccolta delle sottoscrizioni alle iniziative popolari.

Un ostacolo posto coscientemente, quando venne fatta la legge attuativa dell'articolo 75, proprio per limitare la partecipazione popolare, non certo per favorirla.

Sappiamo bene che tale legge fu fatta 22 anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione - e solo perché "serviva" a un partito. E al servizio dei partiti, non dei cittadini, fu modellata.

Purtroppo poi tutte le altre amministrazioni hanno preso quel modello e lo hanno applicato al referendum a livello locale, sia a quelli stabiliti dalla Costituzione o dagli Statuti speciali per le regioni e le province autonome, sia a quelli per il livello comunale.

**L'autentica per la sottoscrizione di supporto** ai referendum non è prevista in nessun altro ordinamento europeo.

Neppure è prevista per l'iniziativa dei cittadini europei.

La richiesta di autentica è oggettivo ostacolo alla raccolta telematica delle sottoscrizioni, modalità che a nostro avviso rappresenta non solo una auspicabile semplificazione, ma anche un elemento di civiltà in quanto permette la sottoscrizione delle iniziative referendarie anche a chi, per motivi oggettivi, è impossibilitato o ha grandi difficoltà a muoversi.

Infatti l'autentica prevede la presenza contemporanea della persona che sottoscrive e del pubblico ufficiale che autentica la sottoscrizione, cosa ovviamente impossibile per la sottoscrizione telematica.

Per le **raccolte telematiche** invece, potrebbe essere sufficiente la certificazione data dalla sottoscrizione con firma digitale, come avviene per molti altri procedimenti pubblici.

Per quanto riguarda la sottoscrizione cartacea invece, l'autentica potrebbe essere utilmente sostituita dalla certificazione da parte di chi raccoglie le firme: costui certificherebbe, appunto, che la firma è stata raccolta in sua presenza con l'esibizione del documento di identità del sottoscrittore. L'ufficialità della sottoscrizione non sarebbe sminuita, ma la semplificazione sarebbe enorme.

Permettere ai membri del comitato promotore - eventualmente anche ad altri sostenitori - di raccogliere le firme a supporto dell'iniziativa fungendo da certificatori sarebbe un passo che ci avvicina al Codice di Buona Condotta sui Referendum che al Titolo III, comma 4 lettera c) recita testualmente "*Ognuno (indipendentemente dal proprio godimento di diritti politici) deve avere la facoltà di raccogliere le firme.*" E nel testo esplicativo si ribadisce "36. *La facoltà di raccogliere le firme non deve essere attribuita solamente agli elettori registrati, ma a tutti, inclusi gli stranieri*

*e i minori (in particolar modo per quanto concerne i testi riguardanti il loro status) (punto III.4.c).”*

Invitare tutte le amministrazioni a questa semplificazione, dichiarando altresì che è intenzione del Governo procedere con la stessa semplificazione per le leggi nazionali, ci permetterebbe di superare uno dei maggiori ostacoli all'esercizio dei diritti popolari. Andrebbe anche sottolineato che il **numero di sottoscrizioni** e i **tempi** nei quali raccoglierle non possono costituire un ostacolo surrettizio alla possibilità di richiedere un referendum. In via generale le iniziative e i referendum regionali previsti dall'art 123 della Costituzione (o dagli Statuti Speciali) non dovrebbero richiedere un numero di firme superiore e un tempo di raccolta inferiore ai tempi previsti dallo stesso articolo per i referendum sullo Statuto. (il 2% e 90 giorni). Per i Comuni, e gli altri enti in generale, dovrebbero valere soglie simili, magari leggermente maggiori per i quelli più piccoli. Comunque non più del 5% per i comuni sotto i 5000 abitanti.

Infine, ma non da meno, la **questione dei certificati elettorali**.

Sono quasi 40 anni che si parla di dematerializzazione e abbiamo persino un “Codice dell'Amministrazione Digitale”. Però facciamo fatica a semplificare. Per i referendum comunali la verifica dell'iscrizione ai registri elettorali è fatta direttamente dal comune dopo il deposito delle firme. Per quelli delle Regioni e delle Province Autonome (oltre che in quello nazionale) viene ancora richiesto ai promotori di raccoglierli in cartaceo dai singoli comuni.

**Sarebbe opportuno che si copiassero le buone pratiche della Regione Autonoma Valle d'Aosta e della Provincia Autonoma di Bolzano dove la raccolta dei certificati elettorali viene fatta via PEC direttamente dall'organo di verifica delle firme.**

In generale, sarebbe opportuno che i certificati venissero acquisiti d'ufficio dall'organo che verifica le firme.

In ogni caso, l'attività dell'organo di verifica e le sue conclusioni dovrebbero poter essere verificate e discusse dal comitato promotore.

## **QUORUM DI VALIDITÀ**

Il Codice di Buona Condotta sui Referendum, per ragioni ben argomentate, invita a non prevedere quorum. Il quorum non è previsto negli ordinamenti delle democrazie avanzate. Ribadire che la previsione del quorum è sintomo di mancanza di civiltà giuridica e di rigetto degli standard democratici delle democrazie occidentali sarebbe una forma di educazione civile importante nel contesto italiano.

In Italia il quorum è stato inserito unicamente nel referendum abrogativo. In quello costituzionale non c'è. Ed è stato inserito quasi “per caso”.

In un tempo in cui il 90% degli aventi diritto andava a votare, e in cui il voto era una conquista della democrazia trovata dopo anni di dittatura, nessuno avrebbe pensato a quanto succede oggi, con appelli a non andare al voto e con elezioni che registrano in alcuni casi percentuali inferiori al 50%. Gli errori commessi allora nella previsione dell'articolo 75 si sono palesati in questi anni in tutta la loro ampiezza. Il quorum è uno di questi.

Il quorum non è semplicemente un ostacolo che equipara chi compie il suo dovere civico secondo il disposto dell'articolo 48 della Costituzione a chi decide di non esprimersi.

Peggio ancora, sposta il dibattito dal merito del quesito referendario verso deprimenti appelli, fatti anche da rappresentanti delle istituzioni, al non voto. Il contrario della democrazia. Il non voto è una scelta legittima quando si decide di lasciare a chi lo esercita la responsabilità delle scelte. Non quando defrauda chi lo esercita dell'effetto del suo voto. Chi esercita il proprio diritto voto in una democrazia deve contare. Sempre.

Non per nulla Mortati riteneva il quorum potesse andare bene solo se previsto anche per le elezioni e in un sistema con il voto obbligatorio. Nel momento in cui si dà la facoltà agli elettori di decidere se partecipare o meno alle scelte

politiche, è indispensabile che questa scelta non possa essere impiegata strumentalmente per imporre una scelta a chi decide di partecipare.

Il quorum ha anche un effetto fortemente negativo su uno dei capisaldi del patrimonio costituzionale europeo, la segretezza del voto. Risulta acclarato che in presenza del quorum, vanno a votare principalmente, se non quasi esclusivamente, coloro che aderiscono al referendum. I contrari trovano più vantaggioso per la loro posizione sfruttare il quorum e volgere a proprio favore coloro che si asterebbero comunque. Il fatto che siano quasi solo quelli aderenti alla posizione del referendum ad andare a votare permette una profilazione della volontà dell'elettore. Elettore che quindi potrebbe essere scoraggiato dal partecipare in quanto solitamente il referendum avversa una posizione del governo in carica. Questo è tanto più grave quanto è ridotto l'ambito del referendum. A livello dei piccoli comuni in particolare. L'idea che il sindaco, e l'amministrazione comunale in generale, possa sapere chi per esempio avversa una loro opera potrebbe indurre una quota non irrilevante di cittadini a non partecipare per non rivelare la propria posizione. Purtroppo il rischio di avere una licenza edilizia respinta o ritardata, l'autorizzazione all'occupazione suolo pubblico respinta per il plateatico della propria attività, o comunque l'impatto su altre questioni rilevanti per sé, la propria famiglia o la propria attività è concreto. In ogni caso, la sola possibilità che una determinata regola possa, direttamente o indirettamente, permettere la profilazione delle preferenze politiche del singolo cittadino dovrebbe imporre l'espulsione di tale regola dall'ordinamento.

## REFERENDUM E INIZIATIVA

Lo strumento di base e più efficace di democrazia diretta, quello che è sempre stato il primo strumento di intervento diretto del corpo elettorale nelle scelte pubbliche, è il referendum. Il referendum è la possibilità da parte degli aventi diritto al voto di porre un veto ad una norma approvata da legislativo o (in alcuni casi) dall'esecutivo prima che questa entri in vigore. Da noi viene si chiama referendum confermativo, dato che ci siamo inventati (sostanzialmente solo noi) il referendum abrogativo per le leggi ordinarie.

Anche nel progetto originario di Mortati presentato in Costituente il referendum dell'art. 75 per le leggi ordinarie doveva essere il tradizionale referendum confermativo, come quello dell'art. 138 sulle modifiche alla Costituzione.

La ratio per introdurre il referendum abrogativo al posto di quello confermativo è stata: "perché non lasciamo che la legge dispieghi i suoi effetti? Così i cittadini potranno decidere se eliminarla o meno giudicandone gli effetti."

Sappiamo tutti che questa scelta, pur in principio non manifestamente irragionevole, nell'applicazione pratica ha mostrato tutti i suoi limiti.

Innanzitutto il principio della "non reviviscenza" stabilito dalla Corte Costituzionale ha comportato che i cittadini non potevano vedere gli effetti e decidere se tornare allo *status quo ante*. L'abrogazione portava ad un vuoto normativo.

La logica conseguenza è stato sottrarre ai cittadini per via implicita la possibilità di intervenire su temi per i quali mai i costituenti avevano pensato a una esclusione.

Viene immediatamente in mente la legge elettorale.

Tali limiti consigliano fortemente di non utilizzare il referendum abrogativo nelle norme referendarie degli enti locali. E soprattutto di tornare all'intendimento corretto e internazionalmente accettato di "iniziativa e referendum" presenti all'art. 123, adottando come strumenti di base il referendum nel senso di referendum confermativo di leggi e regolamenti e di iniziativa come referendum propositivo.

La sentenza 372/2004 della Corte Costituzionale recita espressamente per le regioni "*La materia referendaria rientra espressamente, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, tra i contenuti obbligatori dello statuto, cosicché si deve ritenere che alle regioni è consentito di articolare variamente la propria disciplina relativa alla tipologia dei referendum*

*previsti in Costituzione, anche innovando ad essi sotto diversi profili, proprio perché ogni regione può liberamente prescegliere forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sugli atti regionali.”*

Per analogia anche per gli enti soggetti al TUEL, per i quali il referendum menzionato all’art.8 è al momento facoltativo, si deve ritenere che la facoltà di sceglierne le forme sia lasciata alla potestà statutaria di questi enti.

Invitarli a farlo nel modo strutturalmente migliore e seguendo il codice di buona condotta aiuterebbe molto coloro, che come noi, provano a farlo dal basso. Le resistenze che incontriamo da parte degli amministratori sono spesso mascherate da posizioni tecnico-giuridiche. Avere a supporto pareri o meglio ancora un libretto di buone pratiche di provenienza governativa sarebbe di grande aiuto.

Anche per esempio dove insistiamo per l’introduzione dei referendum obbligatori, in particolare per spese che impegnino i bilanci comunali per quote che lo vincolino oltre la consiliatura che delibera la spesa.

Per quanto riguarda le questioni economiche infatti basterebbe ricordare quanto l’onorevole Uberti, in sede di discussione su quello che divenne l’art. 75, ebbe a dire sostenendo la necessità di introdurre i referendum a livello comunale: *“Fa presente a tale proposito che la facoltà concessa al popolo di esprimere il suo pensiero su determinati problemi amministrativi è di importanza radicale, specialmente da che è stato abolito il controllo di merito, controllo che sarebbe fatto dalle popolazioni stesse attraverso il referendum, indetto dall’amministrazione o richiesto da un ventesimo degli abitanti. Insiste ancora sull’opportunità di affermare nella maniera più ampia possibile il referendum comunale, stabilendo che quando una deliberazione dell’Amministrazione superi un limite determinato di spesa, si debba, in sostituzione del controllo di merito, ricorrere al **referendum**.”*

Si dovrebbero poter fare iniziativa e referendum su tutti i temi di competenza dell’ente, che sia la regione o siano gli enti locali, in particolare sulle principali scelte politico-amministrative. Non ha senso farlo sul colore dei fiori delle aiuole. Sarebbe utile affermare che l’eventuale esclusione di questi temi è una **scelta politica**, non supportata da argomenti “tecnici” di qualsiasi natura. Insomma, è giunto il tempo di affermare chiaramente e pubblicamente che i referendum negli enti locali sono un elemento imprescindibile di democrazia.

E chi dovrebbe farlo, se non il Ministro per la Democrazia Diretta?

## **PRESUPPOSTI PROCEDURALI E REGOLAMENTI**

Vi sono altre questioni per le quali riteniamo che l’intervento normativo e/o di invito istituzionale possa favorire una miglior democrazia negli enti locali e essere di aiuto alle associazioni che lavorano per migliorare le istituzioni.

A livello locale, specialmente nei Comuni, anche quando il referendum è previsto dallo statuto spesso mancano i regolamenti.

I regolamenti sono un provvedimento obbligatorio per legge ove lo statuto comunale preveda i referendum e ne devolva la disciplina di dettaglio a un regolamento, alla cui redazione e approvazione gli organi comunali non dovrebbero potersi sottrarre.

Eppure è capitato che le richieste di cittadini di referendum comunali ai sensi dello statuto non si siano potute svolgere per mancanza dei regolamenti.

Ed è accaduto che anche dopo la segnalazione di inadempienza spesso l’inerzia dell’amministrazione permane.

Riteniamo indispensabile che i diritti civili e politici dei cittadini vengano garantiti anche quando le amministrazioni restano inadempienti.

Possiamo ipotizzare varie soluzioni:

1. Sollecitare l'esercizio del potere sostitutivo (Difensore Civico o Presidente della Giunta Regionale)
2. Sanzioni amministrative agli amministratori inadempienti
3. Rimedi giurisdizionali accessibili economicamente e facilmente da parte dei comitati promotori.

In ogni caso dovrebbe essere possibile per chi chiede un referendum ai sensi dello statuto comunale avere gli strumenti per poter esercitare il diritto al referendum, superando l'inerzia dell'amministrazione.

Un'altra questione spesso sottovalutata è che l'**ammissibilità dei quesiti referendari** deve essere svolta da un organo terzo rispetto al comitato promotore ma anche rispetto all'amministrazione, che sono parti in causa e in qualche modo in conflitto. Inoltre la valutazione deve essere fatta esclusivamente in diritto, senza far pesare questioni di convenienza politica.

Invece la valutazione spesso non è demandata ad un **organo terzo e indipendente** che valuta in diritto. Talvolta non è neppure terzo e dell'ammissibilità decide l'organo rappresentativo o una sua articolazione (es. l'ufficio di presidenza); spesso non è indipendente, trattandosi di una commissione che viene eletta dall'organo legislativo, spesso dalla sola maggioranza, in corrispondenza della richiesta di referendum.

Un'ultima questione è l'esistenza di un efficace **sistema di revisione giudiziaria** delle decisioni di ammissibilità del quesito, della validità della raccolta e del voto.

Solo per il caso del voto la situazione è abbastanza chiara nelle norme.

Stabilire un efficace sistema di appello nel caso di controversie tra il comitato organizzatore e gli incaricati della verifica formale e sostanziale di ammissibilità e di verifica delle firme.

Sistema che deve permettere in forma economica e rapida almeno in ultima istanza di adire ad un tribunale.

Con l'occasione richiamiamo la Tua attenzione sulla peculiarità delle regioni a Statuto Speciale (la nostra in primis), dove alcune problematiche riteniamo potrebbero essere risolte ricorrendo a norme di attuazione di competenza governativa.

A questo riguardo ci riserviamo di confrontarci con Te in altra sede e nel merito.

Queste sono per noi questioni importanti e ci piacerebbe vederle affrontate da un Ministro della Democrazia Diretta.

Ti ringraziamo fin d'ora per l'attenzione che vorrai dedicare a queste nostre istanze. Ci piacerebbe poter poterti incontrare per illustrare più in dettaglio quanto riteniamo utile per una democrazia più completa nelle nostre istituzioni.

Ci piacerebbe farlo a Bolzano, dove potremmo anche celebrare il buon risultato raggiunto dopo oltre 20 anni di iniziative dal basso con l'approvazione di una legge provinciale sui referendum che li rende finalmente utilizzabili per migliorare le scelte politiche.

### **APS Più Democrazia in Trentino**

Daniela Filbier – Presidente

piudemocraziaintrentino@gmail.com



### **Iniziativa per più Democrazia**

Erwin Demichiel – Presidente

info@dirdemdi.org

