



Disposizioni urgenti in materia di referendum D.L. 144/2023 / A.C. 1491

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1491
D.L.	144/2023
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 144, recante disposizioni urgenti per gli Uffici presso la Corte di cassazione in materia di referendum
Iter al Senato:	No
Date:	
presentazione:	18 ottobre 2023
assegnazione:	18 ottobre 2023
scadenza:	17 dicembre 2023
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Pareri previsti:	II, V, VI, XI e Comitato per la legislazione

Contenuto

Il decreto legge 18 ottobre 2023, n. 144 del 2023 in esame, reca disposizioni urgenti per gli Uffici presso la Corte di cassazione in materia di *referendum* e disposizioni in materia di piattaforma digitale per la raccolta delle sottoscrizioni.

Il relativo disegno di legge A.C. 1491 è stato presentato dal Governo alla Camera il 18 ottobre 2023 (scadenza: 17 dicembre 2023).

L'**articolo 1** dispone il temporaneo avvalimento di **personale** aggiuntivo da parte dell'**Ufficio centrale per il referendum** per consentire l'espletamento delle operazioni di **verifica delle sottoscrizioni** relative alle richieste di *referendum* presentate dopo il 31 ottobre 2021.

[Sintesi del contenuto](#)

La disposizione ripropone, con alcune correzioni - per le quali si rinvia al paragrafo *Precedenti decreti-legge sulla stessa materia* - le disposizioni recate dall'art. 5 del D.L. 139/2021. L'intervento normativo, come quello del 2021, è diretto ad adottare - come si legge nella relazione illustrativa del d.d.l. di conversione in esame - "le misure necessarie ad assicurare la gestione delle numerose iniziative referendarie che stanno venendo ad esaurimento (con riferimento all'espletamento delle operazioni di verifica e conteggio delle sottoscrizioni e di ammissibilità dei quesiti referendari)." A causa della possibilità di raccogliere in modalità digitale le sottoscrizioni necessarie alla presentazione dei *referendum* introdotta dalla legge 178/2020 "si ripropongono gli stessi problemi organizzativi già affrontati nell'anno 2021, in ragione del fatto che si è semplificata l'attività di raccolta delle firme, ma con scarse garanzie in termini di autenticità e, soprattutto, senza semplificare le attività di verifica".

Sui problemi organizzativi che hanno portato all'adozione del D.L. del 2021 si veda la [relazione](#) della Corte di cassazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2021.

L'**articolo 2** attribuisce al **Ministero della Giustizia** la titolarità della **Piattaforma per la raccolta on line delle firme** degli elettori necessarie per i *referendum* e le iniziative popolari. Il Ministero, per gestione e manutenzione della piattaforma, può avvalersi, sulla base di apposite convenzioni, della **SOGEI**.

L'**articolo 3** dispone che il decreto-legge in esame entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*. Il decreto-legge è dunque vigente dal **19 ottobre 2023**.

In particolare, il **comma 1** dell'**articolo 1** prevede che l'**Ufficio centrale per il referendum** istituito presso la Corte di Cassazione si avvalga di ulteriore personale della segreteria della medesima Corte nel numero massimo di **28 unità**, anche appartenente all'area assistenti, già inquadrati nel comparto Ministeri, seconda area, fascia economica da F4 a F6.

[28 unità di personale della](#)

Si ricorda che il comparto di contrattazione collettiva Ministeri dal 2016 è confluito nel comparto Funzioni centrali che comprende il personale non dirigente di diverse pubbliche amministrazioni ([CCNQ comparti e aree 13 luglio 2016](#)). La seconda area dell'ex comparto Ministeri è articolato in tre aree. Suddivise in fasce retributive. Alla seconda area afferiscono le fasce da F1 a F6 ([CCNL normativo 2006 – 2009 economico 2006 – 2007](#)). Per il Ministero della giustizia alle aree da F4 a F6 corrispondono i seguenti profili professionali: Contabile e Assistente alla vigilanza dei locali e al serv. Autom. (F4); Contabile (F5); Assistenze linguistiche (F5) ([Accordo 22 marzo 2023 - Sviluppi economici all'interno delle aree 2022](#)).

La disposizione costituisce una **deroga** l'articolo 2 del decreto-legge 9 marzo 1995, n. 67. Tale disposizione prevede che, per le operazioni di verifica, l'Ufficio centrale per il referendum si debba avvalere del personale della segreteria con **qualifica funzionale non inferiore alla settima**.

Si ricorda in proposito che fino alla nuova disciplina introdotta dal D.M. 9 novembre 2017 il personale dell'Amministrazione giudiziaria era articolato in otto qualifiche professionali. Per le operazioni di verifica delle sottoscrizioni presentate a corredo delle richieste di *referendum*, il primo presidente della Corte di cassazione, con proprio decreto, può aggregare all'Ufficio centrale per il *referendum* altri magistrati della Corte. Le funzioni di segreteria dell'Ufficio centrale sono espletate dai funzionari della cancelleria della Corte designati dal primo presidente. Il primo presidente dispone, altresì, sulle modalità di utilizzazione del centro elettronico e dell'altro personale della Corte ritenuto necessario (L. 199/1978, art. 6). Il personale di segreteria è scelto tra i funzionari con qualifica funzionale non inferiore alla settima (D.L. 67/1995, art. 2). Il citato D.M. 9 novembre 2017 ha rimodulato i profili professionali come segue: Ausiliario, Operatore giudiziario, Assistente giudiziario, Cancelliere, Funzionario giudiziario e Direttore amministrativo. Si ricorda che l'articolo 5 del citato D.L. 139/2021 prevedeva che il personale aggiuntivo di 28 unità dovesse appartenere alla seconda area personale con la qualifica di cancelliere esperto o di assistente giudiziario.

L'avvalimento di tale personale è finalizzato a consentire l'efficace espletamento dell'**esame delle richieste depositate** (di cui all'articolo 32 della legge sui *referendum* n. 352 del 1970), relative ai **referendum presentati** successivamente al termine previsto dall'articolo 5 del D.L. 139/2021, ossia dopo il **31 ottobre 2021**.

Esame delle
richieste di
referendum

Si ricorda che le richieste di *referendum* devono essere depositate in ciascun anno dal 1° gennaio al 30 settembre (art. 32, L. 352/1970).

Dal 1° novembre 2021 al 30 settembre 2023 risultano pubblicati 30 annunci di richieste di *referendum* abrogativo:

- 1 nella GU Serie Generale [n. 11 del 15 gennaio 2022](#);
- 2 nella GU Serie Generale [n. 251 del 26 ottobre 2022](#);
- 2 nella G.U. Serie Generale [n. 53 del 3 marzo 2023](#);
- 3 nella GU Serie Generale [n. 64 del 16 marzo 2023](#);
- 1 nella GU Serie Generale [n. 71 del 24 marzo 2023](#);
- 1 nella GU Serie Generale [n.74 del 28 marzo 2023](#);
- 5 nella GU Serie Generale [n. 83 del 7 aprile 2023](#);
- 15 nella G.U. Serie Generale [n. 154 del 4 luglio 2023](#).

Nel dettaglio le operazioni di **verifica** (ai sensi dell'art. 32, L. 352/1970) riguardano:

- le sottoscrizioni;
- l'indicazione delle generalità dei sottoscrittori;
- le vidimazioni dei fogli;
- le autenticazioni delle firme e delle certificazioni elettorali;
- il conteggio delle firme.

Operazioni di
verifica

Il **comma 2** consente, per le medesime finalità di cui sopra, di aggregare temporaneamente alla segreteria dell'Ufficio centrale **altro personale** sempre appartenente all'area assistenti, già inquadrati nel comparto Ministeri, seconda area, fascia economica da F4 a F6.

100 unità di
personale
ulteriore

Il primo presidente della Corte di cassazione può avvalersi, per un periodo **non superiore a 60 giorni**, di altro personale, ulteriore rispetto a quello in servizio presso la Corte, nel numero massimo di **100 unità** di cui:

- **40** unità destinate alle funzioni di verifica e conteggio delle sottoscrizioni;
- **60** unità con mansioni esecutive di supporto, quale l'inserimento dei dati nei sistemi informatici.

All'acquisizione di disponibilità all'assegnazione all'Ufficio centrale per il *referendum* si provvede mediante **interpello**, per soli titoli, come prescritto dal **comma 3** dell'articolo in esame. L'interpello è indetto dall'Amministrazione giudiziaria su richiesta del primo presidente della Corte di cassazione.

Interpello

Ai sensi del **comma 4** si prevede che possono partecipare all'interpello i **dipendenti di ruolo dell'amministrazione giudiziaria** che abbiano maturato un minimo di **tre anni di servizio** nel profilo professionale di appartenenza.

Il successivo **comma 5** concerne la **retribuzione** del personale aggiuntivo assegnato a seguito dell'interpello. A tale personale, anche se distaccato viene corrisposto un emolumento pari all'**onorario giornaliero** che spetta ai componenti e al segretario dell'ufficio elettorale centrale nazionale e degli uffici centrali circoscrizionali per l'elezione della Camera dei deputati (pari a quello dei componenti degli uffici elettorali diversi da quelli di sezione delle altre elezioni) di cui all'articolo 3, comma 1, della legge 13 marzo 1980, n. 70. Tale onorario è ridotto di un quinto per il personale (60 unità) con mansioni esecutive di supporto di cui al comma 2 dell'articolo in esame. Come evidenziato nella relazione tecnica l'onorario giornaliero corrisposto al suddetto personale, al lordo delle ritenute di legge, è pari a euro 41,32 e alla misura di euro 33,06 (ridotta di un quinto)

Retribuzione del personale aggiuntivo

Il personale, delegato dal presidente dell'Ufficio centrale per il *referendum*, è responsabile verso l'Ufficio centrale delle operazioni compiute.

Resta fermo che il primo presidente dispone sulle modalità di utilizzazione del centro elettronico e dell'altro personale della Corte ritenuto necessario (L. 199/1978, art. 6).

Il **comma 6** reca una **disposizione finanziaria** per l'attuazione delle disposizioni contenute nel presente articolo i cui oneri sono valutati in **312.048** euro per l'anno 2023. Alla relativa copertura si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2021-2023, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2021, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della giustizia.

Copertura

Il **comma 7** autorizza il Ministro dell'economia e delle ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

L'**articolo 2** reca disposizioni in materia di **Piattaforma referendum on line** prevista dall'articolo 1, comma 341, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, per la raccolta delle firme degli elettori necessarie per i *referendum* e le iniziative popolari.

Piattaforma referendum on line...

Il **comma 1** prevede che a decorrere dal 1° gennaio 2024, la titolarità della piattaforma è attribuita al **Ministero della giustizia**. Conseguentemente, a decorrere dall'anno 2024, il fondo per la realizzazione della piattaforma, già di competenza del Ministero dell'economia, che reca uno stanziamento annuo di euro 100.000 dall'anno 2024, è iscritto nello stato di previsione del Ministero della giustizia. Si precisa inoltre che la data di operatività della piattaforma sarà attestata con DPCM, adottato su proposta del Ministro della giustizia.

... suo trasferimento al Ministero della giustizia

Il **comma 2** stabilisce che il Ministero della giustizia, per il completamento e la successiva gestione e manutenzione della piattaforma può avvalersi, sulla base di apposite convenzioni per la disciplina dei relativi rapporti, della **società SOGEI** - Società generale d'informatica s.p.a. La relazione tecnica precisa che la SOGEI si è già occupata della progettazione, lo sviluppo e l'evoluzione della piattaforma.

Convenzione con SOGEI

Detta società per la realizzazione dei predetti servizi di interesse generale provvede all'acquisizione dei beni e servizi occorrenti tramite CONSIP s.p.a..

Il **comma 3** dispone in ordine alla copertura degli oneri delle spese di cui all'articolo 2, comprese quelle per la stipula delle convenzioni con SOGEI, autorizzando la spesa di **1,372 milioni di euro** all'anno a decorrere dal 2024. Alla copertura di detti oneri si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del Fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023.

Copertura

Quanto alla quantificazione degli oneri indicati dal comma 3, discendenti dalla stipula delle convenzioni di cui al comma 2, la relazione illustrativa informa che, a seguito di specifica richiesta, la SOGEI ha fornito un quadro della stima dei costi di gestione della piattaforma per il referendum *on line*. La società ha quantificato i costi per la gestione complessiva della Piattaforma a partire dal

2024; gli stessi si intendono per anno e sono frutto di una stima annuale basata su servizi simili erogati da SOGEI.

Si ricorda che a decorrere dal 1° luglio 2021 le firme necessarie per i *referendum* previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione (nonché per i progetti di legge di iniziativa popolare) si possono raccogliere anche *on-line*, mediante documento informatico, sottoscritto con firma elettronica qualificata, a cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi.

Si tratta di una norma transitoria, introdotta dal D.L. 77/2021 (art. 38-*quater*), destinata ad applicarsi fino alla data di operatività della piattaforma elettronica pubblica per la raccolta *on-line* delle sottoscrizioni per *referendum* e proposte di legge di iniziativa popolare. La piattaforma è stata introdotta dalla L. 178/2020 (art. 1, commi 341-344) che ha istituito un apposito fondo nello stato di previsione del MEF, con una dotazione di 100 mila euro a decorrere dal 2021; tale previsione normativa è stata poi modificata ed integrata dal suddetto 77/2021 (art. 38-*quater*), che ha inserito inoltre la citata norma transitoria.

Le firme elettroniche qualificate raccolte devono essere accompagnate, come quelle cartacee, dagli elementi di individuazione dell'elettore (nome, cognome ecc.) ma non sono soggette all'autenticazione prevista dalla legge 352/1970.

Sia in caso di raccolta cartacea sia di quella in formato elettronico, alla richiesta di *referendum* debbono essere allegati i certificati elettorali, anche collettivi, dei sindaci dei singoli comuni, ai quali appartengono i sottoscrittori, che ne attestano la iscrizione nelle liste elettorali. I sindaci debbono rilasciare i certificati entro 48 ore dalla relativa richiesta.

I certificati elettorali rilasciati mediante posta elettronica certificata o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato, possono essere depositati, unitamente alla richiesta di *referendum* e al messaggio a cui sono acclusi, come duplicato informatico ovvero come copia analogica di documento informatico se dotati del contrassegno a stampa (normalmente un codice QR).

Destinataria delle risorse del fondo è la Presidenza del Consiglio che avrebbe dovuto realizzare la piattaforma entro il 31 dicembre 2021 dopo averne definito i requisiti tecnici e di sicurezza e le modalità di funzionamento con apposito DPCM, adottato di concerto con il Ministro della giustizia e sentito il Garante della protezione dei dati personali. Tale disposizione è stata attuata con il [DPCM 9 settembre 2022](#) (pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* del 26 novembre 2022). Le caratteristiche tecniche, le regole tecniche e i requisiti di sicurezza della piattaforma sono descritti nel manuale operativo redatto dal gestore della piattaforma, allegato al medesimo DPCM. Attualmente la [piattaforma](#) è in fase di *test* e non è operativa. Tuttavia, è in vigore la disciplina transitoria che consente comunque ai promotori di raccogliere le firme in modalità digitale.

Tale disciplina transitoria ha trovato una prima attuazione per tre *referendum* abrogativi per i quali nel 2021 sono state raccolte le firme e che sono state depositate all'Ufficio centrale per il referendum. Si tratta dei referendum in materia di:

- coltivazione, produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti;
- omicidio del consenziente;
- caccia.

In tutti e tre i casi i promotori hanno raccolto le sottoscrizioni sia in formato cartaceo, sia in modalità digitale come previsto dalla nuova disciplina.

Per la raccolta delle firme i promotori dei referendum hanno utilizzato una piattaforma gestita da una società di diritto privato.

Relazioni allegare o richieste

Il testo è corredato dalla relazione illustrativa e dalla relazione tecnica.

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Una disposizione analoga a quella dell'articolo 1 del decreto-legge in esame è stata già adottata nel 2021 ad opera dell'articolo 5 del D.L. 139/2021 che ha disposto il temporaneo avvalimento di personale aggiuntivo da parte dell'Ufficio centrale per il *referendum*. La disposizione era finalizzata a consentire l'espletamento delle operazioni di verifica delle sottoscrizioni relative alle richieste di *referendum* presentate entro il 31 ottobre 2021 (a causa della emergenza pandemica, il termine ordinario del 30 settembre era stato così posticipato per il solo anno 2021 dal D.L. 52/2021).

[Il D.L. 139/2021](#)

A differenza dell'articolo 1 in esame, l'articolo 5 del citato D.L. 139/2021 prevedeva che:

[Differenza con il D.L. in esame](#)

- il personale di cui al comma 1, sempre in numero di 28 unità, dovesse appartenere alla seconda area personale con la qualifica di cancelliere esperto o di assistente giudiziario;
- il personale di cui al comma 2, sempre in numero di 100 unità, dovesse appartenere alla seconda area personale con la qualifica di cancelliere esperto o di assistente giudiziario;
- potessero partecipare all'interpello per la copertura dei 100 posti di cui al comma 2 e 3, oltre al personale di ruolo dell'amministrazione giudiziaria, anche i dipendenti di ruolo delle Amministrazioni pubbliche rientranti nel Comparto Funzioni Centrali (ministeri, Avvocatura dello Stato, Corte di conti, Consiglio di Stato, CNEL, agenzie,

- enti pubblici non economici) e il personale militare e delle Forze di polizia di Stato (Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di finanza e Polizia penitenziaria);
- al personale comandato a seguito dell'interpello non fosse dovuta l'indennità giudiziaria.

Inoltre, l'art. 5 del D.L. 139/2021 quantificava gli oneri in 409.648 euro per l'anno 2021.

Motivazioni della necessità ed urgenza

Il preambolo del decreto legge individua i motivi di necessità e urgenza dell'intervento normativo nell'esigenza di intervenire per il rafforzamento degli uffici della Corte di cassazione impegnati nell'espletamento delle attività di verifica delle sottoscrizioni a sostegno di proposte referendarie che, in forza dell'articolo 32 della legge 25 maggio 1970, n. 352, debbono essere svolte dal 30 settembre al 31 ottobre, in attesa della piena operatività della piattaforma digitale prevista dall'articolo 1, comma 341, della legge 30 dicembre 2020, n. 178.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Le disposizioni del decreto legge sono riconducibili alla materia *referendum* statali di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettera f) della Costituzione).

Materia:
referendum
statali

Formulazione del testo

Il **comma 2 dell'articolo 1** consente al primo presidente della Corte di cassazione, per le funzioni di segreteria dell'Ufficio centrale per il referendum, di avvalersi temporaneamente di personale appartenente all'area assistenti "già inquadrati nel comparto Ministeri", seconda area, fascia economica da F1 a F6, ovvero profili professionali equiparati; in base al **comma 3**, a tal fine l'amministrazione giudiziaria indice interpello per l'assegnazione temporanea e in base al **comma 4**, la procedura di assegnazione temporanea è riservata al personale di ruolo dell'amministrazione giudiziaria che abbia maturato un minimo di tre anni di servizio nell'amministrazione; *in proposito, come segnalato anche dal Comitato per la legislazione nel parere sul provvedimento, reso nella seduta del 24 ottobre 2023, si valuti l'opportunità di approfondire due aspetti:*

- il coordinamento tra il comma 2 che appare prevedere che possa essere assegnato temporaneamente all'Ufficio centrale per il referendum personale di tutti i ministeri e il comma 4 che limita tale possibilità al personale dell'amministrazione della giustizia con almeno tre anni di anzianità;
- il riferimento nel testo in esame a unità di personale "già inquadrati nel comparto Ministeri" e non alla denominazione attualmente utilizzata "comparto funzioni centrali".

La **rubrica dell'articolo 1** reca "disposizioni urgenti in tema di impiego di personale per il rafforzamento degli Uffici presso la Corte di cassazione in materia di *referendum* e disposizioni in materia di piattaforma per la raccolta delle sottoscrizioni"; *si segnala, come rilevato anche nel richiamato parere del Comitato per la legislazione, che tuttavia l'articolo non contiene disposizioni sulla piattaforma per la raccolta delle sottoscrizioni che è invece oggetto delle misure dell'articolo 2.*

Senato: Dossier n. 176

Camera: Progetti di legge n. 197

25 ottobre 2023

Senato	Servizio Studi del Senato	Studi1@senato.it - 066706-2451	✕ SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	✕ CD_istituzioni