CAMERA DEI DEPUTATI N. 4328

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato ROSINI

Presentata l'8 novembre 1989

Modifica della legge 25 maggio 1970, n. 352, recante norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo

ONOREVOLI COLLEGHI ! — 1. La proposta di legge, che abbiamo l'onore di presentare, muove dalla constatazione delle difficoltà e degli abusi a cui ha dato luogo l'applicazione della legge 25 maggio 1970, n. 352, recante « Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo ».

Le difficoltà derivano dalla complessa articolazione del procedimento referendario e di iniziativa legislativa popolare, che comprende numerose fasi prive di un efficace coordinamento e coinvolge organi e uffici eterogenei. Con particolare riguardo al procedimento referendario, sono stati riscontrati alcuni nodi « topici », che rendono l'inziativa non soltanto macchinosa (a dispetto dell'apparente favore di cui gode), ma altresì incerta negli esiti. Occorre a questo proposito rilevare che l'intreccio di funzioni fra organi di estrazione giudiziaria – come l'ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione e la stessa Corte costituzionale – ha finito con il creare un'inutile e ingombrante struttura all'interno della Suprema corte, già gravata da un pesante carico di processi.

Per contro, manca un organo idoneo a coordinare le varie fasi del procedimento, che non può riconoscersi nell'ufficio centrale per il *referendum*, né – a maggior ragione – nella Corte costituzionale: organi che si sono dimostrati inadeguati ad assumere e svolgere funzioni amministrative tipiche, come quelle disciplinate dalla legge n. 352 del 1970, a dispetto del carattere giudiziario di tali organi.

La proposta non intende riformare radicalmente il procedimento (a questo scopo sono espressamente rivolte altre proposte di legge), ma apportare qualche significativa correzione procedurale e spostare dalla Corte di cassazione al Mini-

stero dell'interno le funzioni spettanti all'ufficio centrale per il *referendum*.

2. Il primo punto della proposta riguarda l'autenticazione delle firme apposte sui fogli previsti dall'articolo 7, terzo comma, della legge n. 352 del 1970 e, più esattamente, l'ufficiale autenticante. Secondo la prassi invalsa, che è all'origine degli inconvenienti e degli abusi lamentati, le firme vengono raccolte in tutto il territorio nazionale al di fuori delle sedi propriamente istituzionali. È noto, infatti, che per la stragrande maggioranza gli elettori appongono la propria sottoscrizione sui fogli dei quesiti referendari e dei progetti di legge di iniziativa popolare in luoghi pubblici, come strade, piazze, ecc., nel nome di una partecipazione popolare che sarebbe agevolata dalla ampiezza e accessibilità dei luoghi. Gli è che la legge istitutiva non contempla specificamente alcun luogo di raccolta, ma menziona soltanto i pubblici ufficiali autenticanti, che sono: il notaio, il cancelliere della pretura o del tribunale nella cui circoscrizione è compreso il comune dove è iscritto, nelle liste elettorali, l'elettore la cui firma è autenticata, il giudice conciliatore e il segretario di detto comune (articolo 8, terzo comma). Proprio la molteplicità dei soggetti autenticanti ha fatto proliferare i luoghi di raccolta, aprendo varchi pericolosi (per la serietà e il rigore che devono connotare l'attuazione degli istituti di partecipazione popolare) nelle formalità di autenticazione delle firme. E così la prassi ha disinvoltamente avallato una grandissima libertà di forme nella raccolta e autenticazione delle firme, snaturandone la funzione. Ciò è avvenuto grazie soprattutto (se non esclusivamente) alle prestazioni dei cancellieri – spesso neppure autorizzati dai rispettivi capi degli uffici di appartenenza – impegnati ai tavoli di raccolta situati nei luoghi anzidetti.

Gli abusi, a cui si alludeva, nascono dalla iniziativa dei promotori, che spesso contravvengono, con la complicità più o meno consapevole dei pubblici ufficiali autenticanti, alle più elementari regole dell'autenticazione. Valga per tutti l'assenza di qualsiasi accertamento della identità dei sottoscrittori. E si capisce: se si tiene conto dei luoghi e dei momenti in cui le firme vengono raccolte, non sorprende che non sia avvertita la necessità della preventiva identificazione dell'elettore e del riscontro della sua iscrizione nelle liste elettorali del comune compreso nella circoscrizione della pretura o del tribunale presso cui presta servizio il cancelliere autenticante.

Si stima necessario, pertanto, porre fine a questa prassi, indicando l'unica sede idonea alla raccolta nel municipio e concentrando, pertanto, nelle mani dei giudici conciliatori e dei segretari comunali le funzioni di autenticazione delle firme. La riduzione dei pubblici ufficiali autenticanti e, con essi, delle sedi abilitate alla raccolta delle firme non renderà più difficile l'esercizio dei diritti degli elettori, dal momento che questi potranno sottoscrivere i fogli dei quesiti nei comuni nelle cui liste elettorali sono inscritti e in uffici a ciò espressamente attrezzati o predisposti. Si eviterà in tal modo la cattiva abitudine (si fa per dire) di molti elettori di sottoscrivere i fogli in sedi diverse da quella del comune in cui sono iscritti e magari in più sedi: unificando le sedi nel municipio di iscrizione elettorale si ha il vantaggio di una raccoltà più agevole, dal momento che alla firma sarà ammesso soltanto l'elettore iscritto (il riscontro dell'iscrizione nelle liste elettorali essendo automatico).

3. La proposta, in coerenza con il principio della riduzione delle sedi, individua nel Ministero dell'interno l'organo preposto non soltanto alla raccolta dei fogli delle firme, ma anche all'esame della loro regolarità, oltre che della legittimità dei quesiti referendari. Viene in tal modo sollevata la Corte di cassazione (ferme restando le funzioni propriamente giudiziarie della stessa, di cui diremo subito) e si mette in campo l'Amministrazione dell'interno, tradizionalmente investita delle funzioni elettorali ed opportunamente attrezzata allo scopo. Presso la direzione generale dell'amministrazione civile esiste, infatti, un apposito servizio

elettorale, presso cui potrà esplicarsi l'attività attualmente demandata all'ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione. Parimenti, sarà organizzato *ex novo* presso la stessa direzione l'ufficio centrale per il *referendum*, con un numero di addetti più contenuto.

Non sembra necessario, invero, affidare ad un organo pletorico come l'ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione (forte di 40 membri) il controllo formale della regolarità-validità delle firme, controllo che può ben essere svolto da un organo tecnico del ministero, mentre il controllo della legittimità dei quesiti è funzione elevata da devolvere ad un'autorità particolarmente qualificata. A questo fine l'ufficio centrale per il *referendum* da costituire presso la direzione generale dell'amministrazione civile, presieduto dallo stesso Ministro o da un suo delegato di grado non inferiore al prefetto e da funzionari di grado non inferiore all'ottavo, offrirà le migliori garanzie di competenza e imparzialità. È di conforto l'esperienza compiuta dalle regioni, che hanno investito della funzione di controllo della legittimità delle richieste di *referendum* gli uffici di presidenza dei consigli regionali o uffici simili; senza dire che le determinazioni dell'ufficio nella nuova composizione presenta il vantaggio della « giustiziabilità ».

Restano ferme invece – perché affidate ad un organo come la Corte di cassazione – le funzioni connesse alla fase propriamente elettorale. A questo fine presso la Corte funzionerà l'ufficio centrale elettorale, ricalcato sul modello del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 30 marzo 1957. Parimenti, presso la cancelleria della Corte continueranno ad essere depositate le richieste referendarie.

Alla Corte costituzionale resterà – come è ovvio – il controllo dell'ammissibilità dei quesiti referendari.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Nel primo periodo del quarto comma dell'articolo 7 della legge 25 maggio 1970, n. 352, le parole: « o alle cancellerie degli uffici giudiziari », sono abrogate.

ART. 2.

1. Il primo periodo del terzo comma dell'articolo 8 della legge 25 maggio 1970, n. 352, è sostituito dal seguente: « Le firme stesse debbono essere autenticate dal giudice conciliatore o dal segretario del comune dove è iscritto, nelle liste elettorali, l'elettore la cui firma è autenticata ».

2. Nel quinto comma dello stesso articolo 8, le parole: « del notaio, del cancelliere » sono abrogate.

ART. 3.

1. L'articolo 9 della legge 25 maggio 1970, n. 352, è sostituito dal seguente:

« ART. 9. — 1. Il deposito presso la direzione generale dell'amministrazione civile del Ministero dell'interno di tutti i fogli contenenti le firme e dei certificati elettorali dei sottoscrittori vale come richiesta ai sensi dell'articolo 4. Esso deve essere effettuato da almeno tre promotori, i quali dichiarano al segretario il numero delle firme che appoggiano la richiesta.

2. Del deposito, a cura del segretario, si dà atto mediante processo verbale, con le modalità stabilite dal terzo e dal quarto comma dell'articolo 6 ».

ART. 4.

1. Nel primo comma dell'articolo 11 della legge 25 maggio 1970, n. 352, le parole: « alla cancelleria della Corte di cassazione », sono sostituite dalle seguenti: « alla segreteria della direzione generale dell'amministrazione civile del Ministero dell'interno ».

2. Il primo comma dell'articolo 12 della medesima legge n. 352 del 1970, è sostituito dal seguente:

« Presso la direzione generale dell'amministrazione civile del Ministero dell'interno è costituito un ufficio centrale per il *referendum* composto dal Ministro o da un suo delegato con il grado di prefetto, che lo presiede, e da sei funzionari di livello non inferiore a direttore di sezione. L'ufficio nomina un proprio segretario scegliendolo fra i funzionari di livello non inferiore all'ottavo ».

ART. 5.

1. All'articolo 14 della legge 25 maggio 1970, n. 352, il secondo capoverso è sostituito dal seguente:

« La richiesta di *referendum* presentata in data ..... è stata dichiarata illegittima dall'ufficio centrale per il *referendum* con sua ordinanza in data ..... ».

ART. 6.

1. Nel quarto comma dell'articolo 21 della legge 25 maggio 1970, n. 352, le parole: « all'Ufficio centrale per il *referendum*, sono sostituite dalle seguenti: « all'ufficio centrale elettorale presso la Corte di cassazione ».

2. Nel primo comma dell'articolo 22 della citata legge n. 352 del 1970, le parole: « l'Ufficio centrale per il *referendum* », sono sostituite dalle seguenti: « l'Ufficio centrale elettorale ».

3. Nell'articolo 23 le parole: « Ufficio centrale », sono sostituite dalle seguenti: « l'Ufficio centrale elettorale ».

4. Nell'articolo 24 le parole: « L'Ufficio centrale », sono sostituite dalle seguenti: « L'ufficio centrale elettorale ».

ART. 7.

1. L'articolo 28 della legge 25 maggio 1970, n. 352, è sostituito dal seguente:

« ART. 28. — 1. Salvo il disposto dell'articolo 31, il deposito presso la segreteria della direzione generale dell'amministrazione civile di tutti i fogli contenenti le firme e dei certificati elettorali dei sottoscrittori deve essere effettuato entro tre mesi dalla data del timbro apposto sui fogli medesimi a norma dell'articolo 7, ultimo comma. Tale deposito deve essere effettuato da almeno tre promotori, i quali dichiarano al segretario il numero delle firme che appoggiano la richiesta ».

ART. 8.

1. Nel secondo comma dell'articolo 32 della legge 25 maggio 1970, n. 352, le parole: « l'Ufficio centrale costituito presso la Corte di cassazione », sono sostituite dalle seguenti: « l'ufficio centrale elettorale presso la Corte di cassazione ».

2. Nell'articolo 33, ultima comma, le parole: « all'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione », sono sostituite dalle seguenti: « all'ufficio centrale elettorale presso la Corte di cassazione ».

3. Nell'articolo 36, le parole: « L'Ufficio centrale per il *referendum* », sono sostituite dalle seguenti: « l'Ufficio centrale elettorale ».

4. Nell'articolo 43 le parole: « L'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione », sono sostituite dalle seguenti: « l'ufficio centrale per il *referendum* costituito presso il Ministero dell'interno ».

5. Nell'ultimo comma dello stesso articolo 43, le parole: « affissa all'albo della Corte di cassazione e » sono abrogate.

6. Nell'articolo 45, primo comma, le parole: « L'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione », sono sostituite dalle seguenti: « l'ufficio centrale elettorale ».

7. Nel primo periodo del terzo comma dell'articolo 45, le parole: « dell'Ufficio centrale per il *referendum* » sono sostituite dalle seguenti: « dell'ufficio centrale elettorale ».

ART. 9.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.