Naciones Unidas CCPR/C/127/D/2656/2015

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
21 de enero de 2020
Español
Original: inglés

Comité de Derechos Humanos

Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2656/2015* **

Comunicación presentada por:	Mario Staderini y Michele De Lucia (representados por los abogados Cesare Romano y Verónica Aragón)
Presuntas víctimas:	Los autores
Estado parte:	Italia
Fecha de la comunicación:	17 de julio de 2015 (presentación inicial)
Referencias:	Decisión adoptada con arreglo al artículo 92 del reglamento del Comité, transmitida al Estado parte el 22 de octubre de 2015 (no se publicó como documento)
Fecha de aprobación del dictamen:	6 de noviembre de 2019
Asunto:	Restricciones indebidas al derecho a pedir una iniciativa popular para la celebración de un referendo
Cuestión de procedimiento:	No agotamiento de los recursos internos
Cuestión de fondo:	Participación en la dirección de los asuntos públicos
Artículos del Pacto:	Art. 25, párrs. a) y b), leídos por separado y conjuntamente con el art. 2
Artículos del Protocolo Facultativo:	1 y 2

1. Los autores de la comunicación son los Sres. Mario Staderini y Michele De Lucia, nacionales de Italia, nacidos el 20 de abril de 1973 y el 16 de octubre de 1972 respectivamente. Afirman que el Estado parte ha vulnerado los derechos que los asisten en

* Aprobado por el Comité en su 127º período de sesiones (14 de octubre a 8 de noviembre de 2019).

** Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Tania María Abdo Rocholl, Yadh Ben Achour, Ilze Brands Kehris, Arif Bulkan, Ahmed Amin Fathalla, Shuichi Furuya, Christof Heyns, Bamariam Koita, Marcia V. J. Kran, Duncan Laki Muhumuza, Photini Pazartzis, Hernán Quezada Cabrera, Vasilka Sancin, José Manuel Santos Pais, Hélène Tigroudja, Andreas Zimmermann y Gentian Zyberi. De conformidad con el artículo 108 del reglamento del Comité, Yuval Shany no participó en el examen de la comunicación.

GE.20-00871 (S) 180220 210220

* 2 0 0 0 8 7 1 *

Se ruega reciclar

virtud del artículo 25, párrafos a) y b), leído por separado y conjuntamente con el artículo 2 del Pacto. La comunicación fue presentada por la Clínica Internacional de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de Loyola en nombre de los autores, que intervienen a título personal y como representantes de su partido político, Radicales de Italia. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 15 de diciembre de 1978. Los autores están representados por dos abogados.

Los hechos expuestos por los autores

2.1 Los autores son miembros del movimiento político no violento Radicales de Italia. Los días 10 de abril y 9 de mayo de 2013, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 75 de la Constitución, los autores, junto con otros 20 ciudadanos, presentaron, en el Registro de la Oficina Central para los Referendos del Tribunal de Casación, las solicitudes iniciales para la celebración de seis referendos nacionales encaminados a derogar disposiciones legislativas relativas a la inmigración, los estupefacientes, el divorcio y la financiación pública destinada a los partidos políticos y a la Iglesia. Los autores consideran que los referendos desempeñan un papel importante en la política italiana para corregir y completar la democracia representativa, fomentar la educación política y luchar contra la omnipotencia de los partidos políticos.

2.2 De conformidad con la Ley Constitucional núm. 352 de 1970, los autores debían reunir y presentar ante las autoridades competentes al menos 500.000 firmas de ciudadanos italianos para solicitar la celebración de un referendo. Cada firma debe recogerse personalmente en formularios de un tamaño específico que tienen que estar fechados, firmados y sellados por funcionarios públicos habilitados al efecto[1]. Todas las firmas, o todas las páginas de firmas, deben ser verificadas por un funcionario público: notario, juez de paz, secretario judicial[2] o secretario municipal, cuando la firma se inscriba en el formulario[3]. También pueden realizar esa tarea los miembros de los consejos municipales o provinciales[4]. Los promotores del referendo deben abonar una compensación a los funcionarios públicos por el tiempo empleado en la certificación de las firmas, salvo en el caso de los secretarios municipales, siempre que esta tarea se haya realizado en el marco de sus funciones y en su lugar de trabajo. Los promotores también deben obtener, para cada uno de los firmantes, un certificado emitido por la municipalidad donde el firmante esté empadronado, que atestigüe que la persona en cuestión está realmente inscrita en un censo de votantes. Los formularios con las firmas deben entregarse al Registro del Tribunal de Casación en un plazo de tres meses desde su fecha de certificación. Solo se puede hacer entrega de las firmas entre el 1 de enero y el 30 de septiembre[5]. No puede ponerse en marcha ninguna iniciativa durante el año anterior ni durante los seis meses siguientes a la convocatoria de elecciones para cualquiera de las cámaras del Parlamento. Si la Oficina Central para los Referendos declara que se han reunido debidamente al menos 500.000 firmas, la solicitud se remite al Tribunal Constitucional, que se pronuncia sobre la constitucionalidad de la iniciativa, comprobando que los referendos solicitados no se refieren a ninguno de los temas prohibidos enumerados en la Constitución[6]. Si el Tribunal Constitucional determina que la iniciativa es válida, el Presidente de la República convoca la celebración del referendo un domingo entre el 15 de abril y el 15 de junio. En caso de que se convoquen elecciones para cualquiera de las cámaras del Parlamento mientras el referendo está pendiente, el proceso conducente a la votación del referendo queda suspendido y vuelve a iniciarse 365 días después de la celebración de las elecciones. Para que un referendo de derogación se considere exitoso se necesita una doble mayoría: en primer lugar, debe haber votado la mayoría de los votantes legitimados para ello y, en

[1] Según la Ley núm. 352 de 1970, tanto los secretarios municipales como los secretarios judiciales están habilitados para certificar los formularios.

[2] El secretario del juzgado de primera instancia, del tribunal de apelación o de la corte de apelación del distrito en que resida el firmante.

[3] Ley núm. 352 de 1970, art. 8.

[4] Consejo de Estado (Consiglio di Stato), dictamen núm. 2671, 10 de julio de 2013.

[5] Según el artículo 32 de la Ley núm. 352 de 1970, las solicitudes de referendo deben presentarse entre el 1 de enero y el 30 de septiembre de cada año, tras lo cual el Tribunal de Casación examina si las solicitudes reúnen los requisitos establecidos en esa Ley.

[6] Constitución, art. 75.

segundo lugar, la mayoría de los votos emitidos debe ser favorable. Un voto afirmativo mayoritario significa la derogación total o parcial de la ley en cuestión, según cuál fuese el propósito del referendo.

2.3 Los autores sostienen que en la recogida de firmas tropezaron con una serie de obstáculos arbitrarios e injustificados causados por las deficiencias del sistema y por las acciones y omisiones de las autoridades públicas[7]. En primer lugar, los autores tuvieron dificultades para encontrar funcionarios que pudieran verificar los formularios y las firmas. Aunque según lo dispuesto en la Ley núm. 352 de 1970, artículo 7, los secretarios municipales o secretarios judiciales deben certificar los formularios en el plazo de dos días hábiles, los retrasos fueron habituales. Dado que los autores tuvieron que sufragar los gastos derivados de imprimir una cantidad de formularios suficiente para dar cabida a 3 millones de firmas (al menos 500.000 firmas para cada uno de los seis referendos), tuvieron que imprimir formularios a lo largo de todo el período de tres meses de recogida de firmas y presentar, en sucesivas ocasiones, nuevos lotes al secretario municipal para su certificación. Además, los funcionarios públicos habilitados para la verificación solo estaban disponibles en determinados días de la semana y únicamente en los locales municipales. La ciudad de Ferrara, por ejemplo, comenzó prohibiendo durante varios días la instalación de mesas de recogida de firmas en las calles de la ciudad y, posteriormente, habilitó una oficina poco conocida para que los votantes firmaran los formularios. En Nápoles, los ciudadanos solo pudieron dejar su firma en la oficina central de la ciudad, sin que pudieran hacerlo en ninguna de las 10 oficinas municipales distribuidas por toda la zona metropolitana, donde residen alrededor de 2 millones de personas. Muchas otras ciudades solo permitieron a los ciudadanos firmar los formularios en las oficinas municipales de relaciones públicas. Todo ello hizo prácticamente imposible reunir el número de firmas necesarias, ya que su recogida solo es eficaz si se realiza en los espacios públicos, como las plazas céntricas de las ciudades, y durante los fines de semana, cuando las personas se encuentran efectivamente en tales espacios. Además, en algunas ciudades importantes, durante semanas no fue posible encontrar funcionarios públicos que certificasen las firmas. En Caserta, la disponibilidad de los funcionarios durante todo el período de recogida de firmas fue escasa, incluso en las mesas colocadas frente a los edificios municipales. En Gorizia, en el noreste de Italia, los funcionarios municipales señalaron únicamente algunos días, entre el 7 de junio y el 30 de septiembre para certificar las firmas. En Nápoles, el secretario del Tribunal de Apelación solo estuvo disponible durante unas horas, y eso a un costo de 20 euros por hora. En Rieti, los funcionarios habilitados se fueron de vacaciones en julio y agosto y no autorizaron a ninguna otra persona que pudiese verificar las firmas. En Bari y Udine, los secretarios municipales se negaron a verificar las firmas fuera del ayuntamiento. Ciudadanos de Rimini y Taranto visitaron las oficinas municipales con la esperanza de firmar los formularios, pero se les dijo que volvieran a casa porque los funcionarios que debían certificar su firma estaban de vacaciones.

2.4 El segundo obstáculo con que tropezaron los autores fue la falta de información al público sobre cuándo y cómo firmar. Ni la empresa de televisión pública (Radiotelevisione Italiana, o Rai) ni las autoridades municipales facilitaron al público información sobre cómo expresar su apoyo a los referendos. En junio de 2013, el fundador de Radicales de Italia, Marco Pannella, solicitó una audiencia ante el Comité de Supervisión de la Rai para que se analizara por qué la emisora pública no había informado a los espectadores sobre los referendos. Asimismo, las autoridades municipales no publicaron en sus sitios web dónde y cuándo los ciudadanos podían firmar las solicitudes de celebración de los referendos. En la provincia de Nápoles y la región de Calabria fueron numerosos los sitios web municipales en los que no se hizo mención alguna de la iniciativa sobre los referendos. En otras zonas, como Ferrara, no se publicó información alguna hasta finales de agosto, cuando solo quedaba un mes de la campaña de recogida de firmas. En muchos casos, los ciudadanos se acercaron a las oficinas municipales para firmar los formularios, pero los secretarios les dijeron que no los tenían, aunque los promotores los habían enviado. En otros casos, ciudadanos que buscaban información sobre cómo firmar las solicitudes de celebración de los referendos no pudieron obtenerla de sus funcionarios municipales. En la provincia de

[7] Los autores presentan una serie de declaraciones de testigos en las que se detallan esos obstáculos.

Caserta, por ejemplo, Radicales de Italia envió los formularios para la firma a la municipalidad de Santa María a Vico el 20 de junio de 2013. El 26 de agosto, aún se decía a los votantes residentes en esa ciudad que no se disponía de formularios para la firma. También a los votantes residentes en las provincias de Catania, Benevento y Verona se les negó la oportunidad de apoyar los referendos, ya que sus funcionarios afirmaban no haber recibido los formularios.

2.5 El 5 de julio de 2013, los autores enviaron una carta al Ministerio del Interior y al Ministerio de Justicia, con copia al Presidente de la República, en la que detallaban los obstáculos con los que tropezaban, en particular la imposibilidad de verificar y, por consiguiente, reunir las firmas y la falta de información a los ciudadanos. Los autores aducían que el Estado parte había establecido la obligación de reunir firmas, pero no había proporcionado los medios necesarios para cumplirla. El 25 de julio de 2013, el movimiento Radicales de Italia notificó al Ministro del Interior que iba a organizar una manifestación pacífica en los aledaños del Ministerio mientras esperaban una respuesta. El 26 de julio de 2013, el Ministerio emitió una circular a los prefectos, representantes regionales del Gobierno nacional, en la que les comunicaba que Radicales de Italia estaba recogiendo firmas en relación con un referendo y les transmitía instrucciones para que se asegurasen de que estuvieran disponibles "tantos funcionarios como fuese posible" para verificar las firmas dentro o fuera de la sede municipal, incluso durante las vacaciones de verano. También transmitía a las municipalidades instrucciones relativas a la publicación de información sobre la iniciativa de solicitud de firmas en sus sitios web. Posteriormente, el 2 de agosto de 2013, se envió una segunda circular en la que se hacía referencia a un dictamen emitido en 2003 por el Consejo de Estado, según el cual los miembros de los consejos municipales y provinciales también podían verificar las firmas. El 9 de agosto de 2013, 11 miembros de la Cámara de Diputados de Italia preguntaron al Ministerio del Interior qué medidas se estaban adoptando para garantizar que se pudieran recopilar las firmas y para informar a los ciudadanos de la campaña que estaba en marcha. El Ministerio no respondió a esa pregunta hasta el 25 de febrero de 2014, mucho después de concluida la campaña, y en su respuesta se limitaba a reiterar que ya había emitido las dos circulares mencionadas.

2.6 El Ministerio del Interior no adoptó ninguna medida para asegurarse del cumplimiento de las instrucciones impartidas en dichas circulares. De hecho, en muchas municipalidades importantes —como Bari, Brescia, Brindisi, Caserta, Grosseto, Nápoles y Udine— no se designó ni a un solo funcionario municipal para que se hiciera cargo de los servicios de verificación, a pesar de que los promotores lo solicitaron en varias ocasiones. Además, en muchas municipalidades, los servicios de verificación volvieron a interrumpirse durante las vacaciones de verano, cuando los funcionarios habilitados para realizarlos tomaron sus vacaciones y no designaron a un sustituto que pudiera verificar las firmas. La información facilitada en los sitios web institucionales fue escasa. Solo algunas municipalidades pequeñas publicaron información.

2.7 Los autores afirman que, como resultado de esos obstáculos, solo lograron reunir y verificar unas 200.000 firmas hasta el 30 de septiembre de 2013, que era la fecha límite para que las autoridades aprobasen las iniciativas sobre los referendos.

2.8 De todos modos, el 30 de septiembre de 2013 los autores entregaron las firmas a la Oficina Central para los Referendos del Tribunal de Casación, junto con un informe con observaciones escritas en el que se sostenía que los obstáculos injustificados creados por los funcionarios públicos y la inoperancia del procedimiento previsto en la Ley núm. 352 de 1970 habían privado, de hecho, a los ciudadanos de su derecho constitucional a solicitar un referendo y habían supuesto una discriminación por motivos de afiliación política y situación económica. Por consiguiente, solicitaban a la Oficina Central que admitiese las iniciativas.

2.9 Mediante providencia de fecha 2 de octubre de 2013, comunicada a los autores el 26 de octubre, la Oficina Central para los Referendos, observó que no se había recogido el número de firmas necesario. En la decisión no se mencionaba el informe presentado en el que se explicaba por qué los autores no habían alcanzado el mínimo de 500.000 firmas.

2.10 Los autores sostienen que las decisiones de la Oficina Central para los Referendos son firmes, ya que no pueden ser recurridas ante una autoridad superior[8].

La denuncia

3.1 Los autores alegan que los procedimientos y las leyes que rigen la celebración de referendos en Italia son excesivamente restrictivos y arbitrarios, no son razonables, y solo en apariencia respetan el derecho constitucional a promover referendos, y que ello constituye una violación del artículo 25, párrafos a) y b), leído por separado y conjuntamente con el artículo 2 del Pacto. Los autores subrayan que el artículo 25 debe interpretarse a la luz de la observación general núm. 25 (1996) del Comité, sobre la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, así como el código de buenas prácticas sobre los referendos de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho del Consejo de Europa (Comisión de Venecia), ya que el Estado parte es uno de los miembros fundadores del Consejo y, como tal, es parte en el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

3.2 Los autores afirman que muchas de las restricciones impuestas por el sistema jurídico italiano al ejercicio del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos directamente a través de referendos son arbitrarias y no son razonables. Son arbitrarias porque no están justificadas por ninguna necesidad, razón o principio[9]. No son razonables, porque la forma en que el Estado parte regula el ejercicio de este derecho va en contra del propósito del artículo 75 de la Constitución, a saber, permitir que sus ciudadanos puedan impulsar la celebración de referendos y votar en ellos. Los autores señalan que, según la observación general núm. 25 del Comité (párr. 5), la asignación de facultades y los medios por los cuales cada ciudadano ejerce el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, protegido por el artículo 25, se determinarán por la constitución o por otras leyes. Además (párr. 6), en toda situación en que se haya establecido una modalidad de participación directa de los ciudadanos, no deberá hacerse ninguna distinción entre los ciudadanos en lo que se refiere a su participación por los motivos mencionados en el artículo 2, párrafo 1, ni deberán imponerse restricciones excesivas. Y, por último (párr. 4), cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25 deberán basarse en criterios objetivos y razonables. El Estado parte incluyó una disposición sobre los referendos en su Constitución y promulgó leyes para aplicarla. Cuando un Estado establece cauces para que los ciudadanos puedan participar directamente en la dirección de los asuntos públicos, parece lógico pensar que adquiere la obligación de velar por que dichos ciudadanos puedan hacerlo realmente. Los autores afirman que, a la luz del propósito del artículo 75 de la Constitución de que los ciudadanos puedan impulsar la celebración de referendos y votar en ellos, es difícil entender cómo el Estado parte pretende lograr ese objetivo, habida cuenta de la forma en que los referendos están regulados en la ley y en la práctica.

3.3 Los autores afirman que el requisito de reunir al menos 500.000 firmas en el breve plazo previsto en la Ley núm. 352 de 1970 (véase el párr. 2.2) es arbitrario y no es razonable. De las 197 iniciativas que se han puesto en marcha para la celebración de referendos en la historia de la República, solo 67 (es decir, solo 1 de cada 3), llegaron a ser sometidas al voto de los ciudadanos[10]. Si bien el establecimiento de plazos es, sin duda, una restricción razonable, el propósito y la justificación de los estrictos plazos actualmente en vigor no están claros. Esas restricciones no permiten a los ciudadanos impulsar la celebración de referendos y votar en ellos. Otros Estados con sistemas democráticos mejor regulados han establecido o bien umbrales más bajos (como 100.000 firmas en el caso de Suiza) o bien umbrales directamente relacionados con el número total de votos emitidos en las elecciones anteriores (como sucede en el estado de California). En vista de ello, los

[8] Véase Tribunal Constitucional, sentencia núm. 278, 17 de octubre de 2011. Puede consultarse (en italiano) en www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2011&numero=278#.

[9] Véanse la observación general núm. 25, párr. 6, y Comité de Derechos Humanos, *Singh Bhinder c. el Canadá*, comunicación núm. 208/1986, párr. 6.2.

[10] De las 130 iniciativas que no se sometieron a votación, 60 no habían obtenido el número necesario de firmas, 57 fueron rechazadas por el Tribunal Constitucional y 13 se cancelaron por otros motivos.

autores consideran que las restricciones arbitrarias o no razonables actualmente en vigor en el Estado parte constituyen una violación del artículo 25.

3.4 Los autores sostienen también que los requisitos establecidos en relación con el proceso de certificación de las firmas y los formularios son arbitrarios y no razonables. Con arreglo a la legislación aplicable, las firmas solo pueden ser certificadas por los funcionarios habilitados al efecto o los miembros de los consejos municipales o provinciales (véase el párr. 2.2). Si bien, a primera vista, la lista de funcionarios puede parecer muy extensa, en realidad su número es relativamente pequeño, y la mayoría de ellos no están disponibles y no tienen entre sus obligaciones la de certificar las firmas. El número de notarios en el Estado parte es relativamente pequeño y sus honorarios son elevados, y el número de jueces de paz es aún menor. Aunque los secretarios de los juzgados de primera instancia, de los tribunales o de las cortes de apelación son más numerosos, ni los jueces de paz ni los secretarios judiciales tienen tiempo libre, teniendo en cuenta que el sistema judicial italiano sufre una saturación notoria. Si bien todas las municipalidades cuentan con un secretario, este solo certifica las firmas en el ayuntamiento, lo que significa que los votantes que estén a favor de la celebración del referendo deben ir a dejar su firma en los locales municipales, que solo están abiertos durante las horas de oficina. Cuando la verificación de las firmas se realiza en el ayuntamiento, durante el horario de oficina, los secretarios no cobran una tarifa, pero son muy pocas las firmas que se han reunido de ese modo. Mientras que los promotores del referendo están obligados a certificar cada una de las firmas, en la ley no se exige a los funcionarios públicos antes mencionados que estén disponibles para ello[11]. El grupo más numeroso de posibles verificadores es el de los miembros de los consejos municipales o provinciales. Sin embargo, se trata de políticos que, cabe esperar, solo certificarán las firmas si el referendo en cuestión está respaldado por su partido. Radicales de Italia no concurre a las elecciones a nivel local o nacional y, por tanto, no cuenta con representación en los consejos municipales o provinciales. La disponibilidad de los miembros de esos consejos es esencial. En el momento de la recogida de firmas, también se estaban recogiendo para otras seis iniciativas, asimismo con el apoyo de Radicales de Italia, pero que también contaban con el apoyo de un gran partido. En los lugares donde todas las iniciativas se presentaban para la firma, el número de firmas recogidas para cada una de ellas era casi idéntico. Sin embargo, en los lugares donde los miembros del consejo municipal o provincial solo estaban disponibles para verificar las firmas correspondientes a los seis referendos apoyados por su partido, el número de firmas reunidas era significativamente mayor para esas seis iniciativas que para las de los autores. Al no aplicar un plan para la recogida de firmas fuera del horario de oficina, los consejos municipales y provinciales privaron a los autores de un servicio de verificación apropiado. Así pues, esos requisitos arbitrarios y no razonables constituyen una violación del artículo 25 del Pacto.

3.5 Los autores afirman que el requisito del *quorum* de participación (véase el párr. 2.2) es arbitrario y no razonable y constituye otra violación del artículo 25 del Pacto. En la historia de la República, solo 24 de las 197 iniciativas de referendos emprendidas acabaron siendo votadas y aprobadas por los ciudadanos. Según los autores, el quorum de participación es un aspecto controvertido. Muchos estudiosos de la Constitución han reconocido que la exigencia de un quorum de participación elevado conduce a una alta probabilidad de que la mayoría de las iniciativas queden bloqueadas[12]. Además, de los datos disponibles se desprende que la fijación de un quorum de participación en general puede disuadir a la población de participar en las elecciones, porque quienes se oponen al referendo pueden controlar los resultados alentando la abstención cuando consideran que la mayoría de los votantes son partidarios de la propuesta[13]. Incluso si el Comité considera que el establecimiento de un quorum de participación tiene una justificación objetiva y es razonable, los autores sostienen que la cifra, fijada en el 50 % de los votantes inscritos, es

[11] Véase la Ley núm. 352 de 1970, art. 8.

[12] Luís Aguiar-Conraria, Pedro C. Magalhães y Christoph A. Vanberg, “Experimental evidence that quorum rules discourage turnout and promote election boycotts”, *Experimental Economics*, vol. 19, núm. 4 (diciembre de 2016).

[13] Luís Aguiar-Conraria y Pedro C. Magalhães, “Referendum design, quorum rules and turnout”, *Public Choice*, vol. 144, núm. 1-2 (julio de 2010).

arbitraria y no es razonable, sobre todo cuando se combina con las deficiencias del proceso de actualización de las listas de votantes. Los autores citan otros sistemas, como el de Alemania, donde el quorum de participación se aplica únicamente a nivel local, es variable y tiene en cuenta el número de habitantes de cada comunidad (el umbral es menor para las comunidades con mayor población). La Comisión de Venecia aconseja a los Estados que se abstengan de exigir un quorum de participación[14]. Si bien el establecimiento de un *quorum* bajo puede servir en ocasiones para salvaguardar los intereses del conjunto de la población, el quorum en general también puede ser un instrumento para socavar el proceso democrático.

3.6 Los autores sostienen que el Estado parte no informó a los votantes de cuándo y dónde podían firmar a favor de la iniciativa, en violación del artículo 25 del Pacto. Señalan que las campañas de reunión de firmas no recibieron cobertura por parte de los medios de difusión públicos. La cobertura mediática tiene un efecto considerable: las otras seis iniciativas que recababan firmas en aquel momento habían sido presentadas por Silvio Berlusconi, propietario de la segunda mayor cadena de televisión del Estado parte, y para esas iniciativas se recogieron el doble de firmas que para la de los autores. Los funcionarios no publicaron en sus sitios web las horas y lugares en que los ciudadanos podían dejar su firma. Los autores señalan que en Eslovenia la ley establece que, antes del inicio del período de recopilación de firmas, la Asamblea Nacional debe divulgar la iniciativa en los medios de comunicación.

3.7 Los autores sostienen que el Estado parte no ha tomado las medidas necesarias para promulgar leyes o aprobar medidas para hacer efectivo el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos por medio de referendos, tal como se exige en el artículo 25, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 2, del Pacto. Los Estados no tienen la obligación de establecer mecanismos para el ejercicio de la democracia directa, pero cuando lo hacen, como es el caso del Estado parte en su Constitución, están obligados, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2, párrafo 2, del Pacto, a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto. El Estado parte regula la democracia directa y la democracia representativa de manera diferente, al parecer sin otro motivo que el de proteger el monopolio que los partidos tradicionales tienen sobre la vida política de la nación. En el caso de las elecciones nacionales y regionales, la Ley núm. 53 de 1990 y la Ley núm. 43 de 1995 contienen la obligación específica de que los funcionarios municipales, incluidos los miembros de los consejos municipales, verifiquen las firmas de las listas de candidatos en sus oficinas y de forma gratuita, incluso durante los fines de semana, y la obligación de dar a conocer cuándo y dónde pueden firmarse las listas. No existe tal obligación en el caso de los referendos. Las cadenas de televisión (públicas y privadas) están obligadas a difundir información sobre dónde, cuándo y cómo los ciudadanos pueden firmar las listas de candidatos para las elecciones nacionales y regionales. Durante las campañas previas a las elecciones, hay normas detalladas sobre el acceso a los medios de comunicación por los diferentes partidos. Durante las elecciones, tanto el Ministerio del Interior como las municipalidades tienen la obligación de anunciar en sus sitios web dónde, cuándo y cómo los ciudadanos pueden firmar las listas electorales. En el caso de los referendos, tal como se detalla más arriba, no existen obligaciones similares. Durante las elecciones, las municipalidades están obligadas por ley a poner las instalaciones de propiedad municipal a disposición de los partidos para que estos lleven a cabo sus campañas. Los promotores de un referendo no gozan de esas ventajas. Los partidos que participan en las elecciones reciben una generosa financiación del Estado, mientras que, en el caso de los referendos, a los promotores no se les reembolsa más que una fracción de los gastos, y solo si el referendo ha llegado a la votación, lo cual es raro[15]. Asimismo, las donaciones de hasta 30.000 euros entregadas a los partidos políticos que participan en las elecciones gozan de una desgravación fiscal del 26 %, mientras que las donaciones a los promotores de iniciativas de referendos no llevan asociada ninguna desgravación. Italia desfavorece claramente la democracia directa.

[14] Véase el Código de Buenas Prácticas sobre los Referendos de la Comisión de Venecia.

[15] Véase la Ley núm. 157 de 1999.

3.8 Los autores sostienen además que han sido discriminados por razón de su afiliación política y su situación económica, en violación del artículo 25, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 1, del Pacto. Señalan que los promotores deben pagar por la certificación de las firmas y, debido a las deficiencias de la normativa, el importe de la tarifa queda totalmente a discreción de las personas encargadas de dicho trámite[16]. Cuando la certificación la lleva a cabo un secretario municipal en un ayuntamiento, suele ser gratuita. Sin embargo, cuando se hace en el punto de recogida, normalmente durante los fines de semana en las principales plazas de las ciudades, los funcionarios cobran por su tiempo. De los seis tipos de funcionarios habilitados para verificar las firmas, los que se encuentran disponibles con mayor frecuencia son los secretarios de los juzgados, que se ofrecen para hacerlo en los puntos de recogida durante los fines de semana. En promedio, cobran 20 euros por hora. Los autores afirman que la obtención de las al menos 500.000 firmas exigidas en la Constitución resulta muy onerosa, pues cuesta aproximadamente 200.000 euros. Según los autores, en el presente caso, en el que se reunían firmas simultáneamente para seis iniciativas, el costo sería de al menos 1.200.000 euros[17]. Los autores sostienen que campaña organizada en 2013 para impulsar los seis referendos en cuestión casi llevó a la quiebra a los Radicales de Italia, pues les supuso un gasto de 155.000 euros. Por otra parte, los grandes partidos políticos tienen a su disposición numerosos miembros de los consejos municipales o provinciales que pueden certificar las firmas sin costo alguno. Por consiguiente, ese requisito supone una desventaja indebida para los partidos políticos pequeños, que se ven discriminados por su afiliación política y situación económica, al tener que pagar esas exorbitantes sumas de dinero tan solo para la certificación en cada campaña para organizar un referendo.

3.9 Los autores sostienen también que la falta de respuesta a sus reclamaciones por parte de las autoridades constituye una violación del artículo 25, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto. En primer lugar, los autores notificaron al Ministerio del Interior y al Ministerio de Justicia el 5 de julio de 2013 los obstáculos a los que se enfrentaban y cómo estos afectaban a sus derechos políticos. La circular del Ministro del Interior demuestra un reconocimiento de las dificultades poco razonables con que tropezaron los autores. Sin embargo, luego de que el Ministerio del Interior publicara su circular, sus agentes no tomaron ninguna medida correctiva para poner fin a esas violaciones. El hecho de que el Estado parte no adoptase medidas posteriormente ni proporcionase a los autores medios suficientes para certificar y reunir firmas equivale a la denegación de un recurso efectivo, en contravención del artículo 25, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafos 3 a) y c) del Pacto. Además, la falta de respuesta de la Oficina Central para los Referendos del Tribunal de Casación al informe de los autores y a las alegaciones que en él se formulaban constituye también una violación del artículo 25, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto. Los autores señalan que enviaron observaciones por escrito alegando que los obstáculos no razonables creados por los funcionarios y los organismos públicos habían obstaculizado la recogida de firmas. Sin embargo, la Oficina Central respondió con una resolución redactada en tres frases y desprovista de motivación. Además, no se siguieron investigando las alegaciones de los autores. Esta respuesta no es conforme a los requisitos previstos en a la observación general núm. 31 (2004), sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto (párr. 15).

3.10 Los autores piden al Comité que recomiende al Estado parte que refuerce el marco jurídico para garantizar el ejercicio ordenado, no discriminatorio y efectivo del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos por medio de referendos, y que aplique

[16] De conformidad con el artículo 8 de la Ley núm. 352 de 1970, los honorarios de los notarios, jueces de paz, secretarios judiciales o secretarios municipales son los establecidos en la ley de elecciones parlamentarias. Sin embargo, según los autores, el cuadro de honorarios adjunto a esa ley no se ha actualizado desde 1962 y se deja a los agentes del Estado la decisión de cuánto cobrarán.

[17] Se tarda como mínimo un minuto en recoger una firma, ya que la ley exige que se anote el número de identificación de cada firmante, su nombre completo y su fecha y lugar de nacimiento. Por lo tanto, para obtener al menos 500.000 firmas se necesitaría un mínimo de 10.000 horas. A 20 euros la hora, la verificación de esas firmas costaría 200.000 euros. Cada referéndum requiere su propio conjunto de firmas verificadas.

prácticas y políticas más eficaces que contribuyan a la consecución de ese objetivo, entre otras cosas instándolo a cumplir el código de buenas prácticas sobre los referendos de la Comisión de Venecia. Los autores consideran que la regulación de las elecciones y los referendos debe ser similar. En particular, los autores solicitan al Comité que recomiende al Estado parte que adopte las medidas siguientes:

a) Reducir los obstáculos con que actualmente tropiezan los ciudadanos para dejar su firma en el marco de una iniciativa sobre un referendo permitiendo las firmas electrónicas y ofreciendo a los ciudadanos que residen en el extranjero más cauces para firmar;

b) Simplificar el proceso de recogida de firmas eliminando el sistema de doble certificación y buscando alternativas menos restrictivas;

c) Ampliar el número de personas habilitadas para certificar las firmas y los formularios;

d) Ampliar el plazo de tres meses para la entrega de las firmas;

e) Establecer una obligación específica para que los funcionarios municipales, incluidos los miembros de los consejos municipales, verifiquen las firmas, en sus oficinas y de forma gratuita, incluso durante los fines de semana, y la obligación de dar a conocer cuándo y dónde puede firmarse la iniciativa;

f) Poner las instalaciones municipales a disposición de los promotores de los referendos para que puedan llevar a cabo sus campañas, como ya se hace en el caso de las elecciones;

g) Regular el acceso a los medios de comunicación durante las campañas en favor de los referendos, tanto durante la recogida de firmas como durante los meses previos a la votación, en interés del equilibrio en la información, de la igualdad de oportunidades para los partidarios y opositores de las campañas para reunir firmas, y de la publicidad de las votaciones, brindando así a todos los ciudadanos la igualdad de oportunidades de participar;

h) Reducir o abolir el quorum de participación;

i) Regular la financiación y la contabilidad de las campañas de referendos de manera similar a la prevista para las campañas electorales;

j) Brindar a los promotores de los referendos un acceso similar a los fondos públicos, y en medida similar, al que se ofrece a los partidos políticos durante las elecciones;

k) Proteger el derecho a una reparación efectiva, proporcionando respuestas rápidas cuando los promotores de las iniciativas planteen preocupaciones acerca del proceso y haciendo recurribles las decisiones de la Oficina Central para los Referendos del Tribunal de Casación.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad

4.1 Los días 11 de enero y 7 de julio de 2016, el Estado parte afirmó que la comunicación debería declararse inadmisible porque los autores no habían agotado los recursos internos.

4.2 El Estado parte observa que los referendos se rigen por lo establecido en la Constitución y en la Ley núm. 352 de 1970. La petición de celebrar un referendo está sujeta a una verificación doble: en primer lugar, la Oficina Central para los Referendos del Tribunal de Casación realiza una mera comprobación técnica de la cantidad de firmas y su conformidad con los requisitos formales; a continuación, una vez que la Oficina Central ha comprobado que se cumplen los requisitos legales, el Tribunal Constitucional verifica si el referendo es admisible.

4.3 El Estado parte también describe el papel de los tribunales administrativos en la revisión de los actos administrativos y su legalidad. Los tribunales administrativos pueden estudiar la responsabilidad de los funcionarios o cargos públicos cuando se comete un

delito de incompetencia, prevaricación o infracción de la ley. Las personas que consideran que sus legítimos intereses han resultado lesionados por una medida administrativa pueden iniciar un procedimiento ante los tribunales administrativos. Las decisiones de los tribunales administrativos pueden ser objeto de recurso ante el Consejo de Estado. Son de aplicación inmediata y constituyen un recurso eficaz en la medida en que pueden anular la disposición impugnada. Además, si la ejecución de un acto administrativo puede causar daños graves e irreparables, el juez administrativo podrá declarar sin efecto dicho acto.

4.4 En lo que respecta a los obstáculos que dificultaron la recogida de firmas, causados por las acciones y omisiones de las autoridades públicas que se describen en la comunicación, el Estado parte observa que, de conformidad con el Código Penal (art. 323): "se comete el delito de prevaricación cuando un funcionario público, en el ejercicio de sus funciones, causa un daño o da lugar a una ventaja económica contraria a las normas establecidas en las leyes o los reglamentos".

4.5 En lo que respecta a las alegaciones de discriminación presentadas por los autores, el Estado parte se remite a la Oficina Nacional contra la Discriminación Racial, que se ocupa de todos los motivos de discriminación, la comisión del Senado sobre la promoción y protección de los derechos humanos y el comité de derechos humanos de la Cámara de Diputados.

4.6 En lo que respecta a la radiodifusión en medios púbicos, el Estado parte sostiene que existe un marco normativo que vela por la corrección de los mensajes institucionales que hayan de transmitirse a través del servicio de radiodifusión pública. El Departamento de Información y Publicaciones de la Presidencia del Consejo de Ministros selecciona los mensajes de utilidad social o de interés público que se emitirán gratuitamente a través del servicio público de radiodifusión.

Comentarios del autor sobre las observaciones del Estado parte acerca de la admisibilidad

5.1 El 19 febrero y el 2 de octubre de 2016, los autores comunicaron que habían agotado todos los recursos internos que tenían a su disposición. Sostienen que corresponde al Estado parte demostrar cuáles de los recursos que no han agotado habrían sido eficaces en su caso (véase A/61/40, vol. I, párr. 130).

5.2 La Oficina Central para los Referendos es una sala del Tribunal de Casación. Se trata de un órgano judicial y es la última instancia en lo que se refiere a las decisiones relativas a la admisibilidad de las iniciativas para la celebración de un referendo: sus decisiones son firmes y contra ellas no cabe recurso alguno. El 2 de octubre de 2013, la Oficina Central emitió un fallo en el caso de los autores. Por consiguiente, la decisión es definitiva y no existe ningún otro recurso disponible.

5.3 Según los autores, la descripción que el Estado parte hace de las vías jurídicas existentes es engañosa. El Tribunal Constitucional no revisa los fallos del Tribunal de Casación. Solo examina un referendo propuesto una vez que este ha sido aprobado por el Tribunal de Casación. La única función del Tribunal Constitucional en el proceso de una iniciativa para la celebración de un referendo es garantizar que el referendo propuesto no se refiera a alguno de los temas prohibidos en la Constitución. No puede revocar las decisiones del Tribunal de Casación y su Oficina Central. Aparte de su función en ese proceso, el Tribunal Constitucional solo tiene competencia en las controversias relativas a la legitimidad constitucional de las leyes aprobadas por el Estado y las regiones; las controversias derivadas de la distribución de los poderes del Estado y los poderes asignados a las regiones y entre las distintas regiones; y los cargos formulados contra el Presidente de la República. La compatibilidad de una ley determinada con la Constitución es una cuestión que ha de ser planteada por un juez, y a discreción exclusiva de este, si cree que es necesario que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre esa cuestión. En el presente caso, la jurisdicción inferior es el Tribunal de Casación. El Tribunal de Casación ha declarado en repetidas ocasiones que, en cuestiones relativas a los referendos, es la jurisdicción de última instancia. Reiteradamente ha declinado remitir al Tribunal Constitucional cuestiones referidas a la inconstitucionalidad de la Ley núm. 352 de 1970. La última vez que lo hizo fue en una decisión de 30 de julio de 2016, mediante la cual

rechazó la solicitud presentada por uno de los autores en relación con la campaña de 2016 para reunir firmas, a fin de impulsar la celebración de un referendo sobre la reforma de la Constitución. Además, el plazo para la recogida de firmas es tan breve que, incluso si existiera la posibilidad de recurrir ante el Tribunal Constitucional, sería imposible hacerlo dentro de ese plazo. En resumen, acudir al Tribunal Constitucional no constituía en el presente caso un recurso disponible.

5.4 Según los autores, la representación que el Estado parte hace de los tribunales administrativos también parece sugerir que los autores podían acudir a la vía administrativa, pero no es así. Los tribunales administrativos se han inhibido sistemáticamente ante las solicitudes de revisión judicial de las decisiones de la Oficina Central[18], y carecen de jurisdicción sobre las reclamaciones sustantivas formuladas por los autores, que afectan a los derechos reconocidos en el Pacto.

5.5 Si el Estado parte considera que los autores deberían haber presentado una querella al amparo del Código Penal contra los diversos funcionarios que no realizaron las acciones necesarias para que pudieran ejercer sus derechos en virtud del Pacto, los autores argumentan que, aunque habían sufrido un perjuicio a causa de la repetida denegación de recurso y el rechazo del Tribunal de Casación a aceptar las firmas recogidas, el procedimiento penal no les habría permitido reivindicar los derechos consagrados en el Pacto, debido a los estrictos plazos impuestos en la Ley núm. 352/1970 para recoger, certificar y depositar las firmas. Recurrir contra cada acción individual de cada funcionario público, desde el Presidente de la República hasta los funcionarios municipales, por sus acciones u omisiones en el desempeño de sus funciones dentro de un marco jurídico defectuoso y arbitrario, no sería realista. Los autores comunicaron al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y al Presidente de la República los problemas a los que se enfrentaban y formularon solicitudes específicas para que se resolvieran. Lo que es más importante, las autoridades públicas no tienen la obligación de certificar firmas fuera del ayuntamiento. Así pues, una denuncia penal por "prevaricación" al amparo del Código Penal habría sido manifiestamente infundada.

5.6 En cuanto a los órganos de lucha contra la discriminación, los autores subrayan que ninguno de ellos representa un recurso efectivo, puesto que no constituyen una vía de recurso contra decisiones judiciales desfavorables y sus decisiones no son vinculantes.

5.7 En relación con el Departamento de Información y Publicaciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Estado parte no ha explicado cómo los autores podían impugnar las decisiones de este órgano de supervisión o qué remedios podía este proporcionar. Ese órgano no tenía forma alguna de atender las reclamaciones sustantivas formuladas por los autores.

5.8 Los autores concluyen que el Estado parte no ha demostrado la existencia de un recurso accesible y eficaz que quedara por agotar. Incluso si hubieran estado en condiciones de ofrecer reparación a los autores, los órganos especializados mencionados por el Estado parte solo habrían podido ocuparse de aspectos marginales de la cuestión, y no remediar la cuestión principal del derecho fundamental de los autores a participar en la dirección de los asuntos públicos.

Observaciones del Estado parte sobre el fondo

6.1 En una nota verbal de 11 de julio de 2019, el Estado parte presentó observaciones sobre el fondo de la comunicación. El Estado parte explica la función del Tribunal Constitucional, que puede decidir sobre la validez de la legislación y su interpretación y determinar si su aplicación, en la forma y en el fondo, se ajusta a lo dispuesto en la Constitución. El Estado parte recuerda que, según el artículo 1 de su Constitución, Italia es una democracia parlamentaria representativa, pero existen tres instrumentos de democracia

[18] Los autores se remiten a una decisión de 26 de noviembre de 2015 del Consejo de Estado, en la que este ratificaba la decisión de 9 de enero de 2008 del Tribunal Administrativo Regional del Lacio contra el Centro de Documentación Electrónica de la Oficina Central; y al fallo núm. 1101, de 9 de enero de 2008, del Tribunal Administrativo Regional del Lacio.

directa: el referendo, la iniciativa legislativa popular y la petición. Hay otros instrumentos de democracia directa que pueden introducirse en el plano local.

6.2 El Estado parte sostiene que desde junio de 1946 se han solicitado 71 referendos, 25 de los cuales fueron aprobados, 17 fueron rechazados y 28 fueron declarados nulos. El más reciente tuvo lugar el 17 de abril de 2016, pero no obtuvo la participación necesaria. Además, en octubre de 2016 se celebró un referendo constitucional. En el momento en que el Estado parte presentaba su información, otra iniciativa de referendo relativa a la legislación laboral acababa de obtener la firma de 3 millones de votantes. En las últimas elecciones generales, celebradas en febrero de 2013, tenían derecho de voto más de 50 millones de italianos. En el caso de la iniciativa de los autores, la Oficina Central para los Referendos constató que los promotores no habían alcanzado el umbral de 500.001 firmas válidas.

6.3 El Estado parte afirma que había a disposición del púbico información específica sobre las modalidades de recogida de firmas[19]. Llega así a la conclusión de que no se ha infringido ninguna de las disposiciones del Pacto.

Comentarios de los autores acerca de las observaciones del Estado parte sobre el fondo

7.1 El 10 de octubre de 2016, los autores proporcionaron información adicional sobre los acontecimientos más recientes relacionados con el derecho a la participación directa en los asuntos públicos en el Estado parte. Los autores también hacen referencia al referendo celebrado el 17 de abril de 2016 en el que se proponía derogar una ley que permitía a las empresas de gas y petróleo extraer hidrocarburos a menos de 12 millas náuticas de la costa. El Gobierno se oponía a ese referendo e hizo campaña a favor de la abstención. Algunos de los partidarios del referendo pidieron que se retrasara para que coincidiera con las elecciones locales, lo que se habría traducido en un ahorro considerable y una campaña más larga para informar a los ciudadanos. Esa solicitud fue rechazada por el Gobierno, que programó el referendo para el 17 de abril de 2016. En el referendo no se logró alcanzar el *quorum* de participación requerido, ya que solo votó el 31 % de los votantes legitimados, de los cuales el 86 % votó a favor de la derogación de la ley.

7.2 Los autores afirman que se está tramitando una reforma constitucional que afectará negativamente al derecho a participar directamente en los asuntos públicos. El proyecto contempla la reducción del quorum de participación requerido para los referendos, del 50 % de todos los votantes inscritos al 50 % de los que votaron en las últimas elecciones, pero solo en el caso de las iniciativas para las que se han recogido 800.000 firmas. Al mismo tiempo, el reembolso para quienes consigan recoger suficientes firmas aumentará de 50.000 euros a 150.000 euros. Según los autores, eso solo contribuirá a potenciar la capacidad de los grandes partidos políticos para proponer referendos, en detrimento de los ciudadanos pertenecientes a agrupaciones de otra naturaleza.

7.3 Los autores señalan que la reforma constitucional debía someterse a votación el 4 de diciembre de 2016. Uno de los autores, el Sr. Staderini, junto con otros 10 ciudadanos, constituyó el Comité para el Derecho de Voto y solicitó la desagregación del referendo para que la reforma pudiera votarse en partes separadas. Se crearon dos comités, apoyados por el Partido Demócrata, el partido en el Gobierno: uno en contra y otro a favor. Finalmente, solo el comité favorable al referendo logró reunir más de 500.000 firmas. El Comité para el Derecho de Voto pidió al Tribunal de Casación que planteara una cuestión de constitucionalidad y pidiera al Tribunal Constitucional que se pronunciara sobre la constitucionalidad de la Ley núm. 352 de 1970. El 20 de julio de 2016, el Tribunal de Casación rechazó la petición argumentando que el Comité para el Derecho de Voto debía reunir 500.000 firmas, aunque no estuvieran certificadas, para poder examinar el caso y solicitar el pronunciamiento del Tribunal Constitucional y que, en cualquier caso, no iba a someter el asunto al Tribunal Constitucional porque era prerrogativa del legislador establecer los requisitos para la recogida de firmas. De hecho, como hicieron los autores en

[19] El Estado parte se remite a un folleto informativo publicado en el sitio web de Radicales de Italia que se adjunta a sus observaciones.

el caso del referendo de 2013, el 15 de junio de 2016 el Comité para el Derecho de Voto envió una carta al Primer Ministro, al Ministro de Justicia y al Ministro de Reformas en la que denunciaba las dificultades para verificar las firmas. Ni siquiera recibió una respuesta del Gobierno. El hecho de que solo el comité respaldado por el partido en el Gobierno lograra alcanzar el umbral de las firmas verificadas es indicativo de los problemas de carácter general que se plantean en la presente comunicación. Ese comité tenía una clara ventaja, ya que podía contar con decenas de miles de miembros de los consejos municipales o provinciales (miembros del Partido Demócrata) para certificar las firmas sin costo alguno; el Partido Demócrata tenía oficinas ubicadas en todo el país en las que se podían recoger firmas; tenía financiación pública, ya que los principales partidos reciben financiación del Estado; y el Primer Ministro llevó a cabo una intensa campaña a su favor. Aunque la presente comunicación se limita a la fallida campaña de referendo de 2013, los hechos anteriormente expuestos indican claramente que lo ocurrido en 2013 no es un hecho aislado, sino un problema permanente causado por las deficiencias de la ley que regula el derecho constitucionalmente sancionado al referendo y por una campaña deliberada de acciones y omisiones de las autoridades, a todos los niveles, para sabotear el ejercicio de ese derecho y frustrar los derechos protegidos por el Pacto.

7.4 Los autores observan que la información de dominio público sobre las modalidades de obtención de firmas para el referendo a que se refiere el Estado parte no fue proporcionada por las autoridades, sino por los proponentes del referendo, entre ellos los autores, a sus expensas, y se publicó en su sitio web.

Deliberaciones del Comité

Examen de la admisibilidad

8.1 Antes de examinar toda reclamación formulada en una comunicación, el Comité debe decidir, de conformidad con el artículo 97 de su reglamento, si es o no admisible en virtud del Protocolo Facultativo.

8.2 En cumplimiento de lo exigido en el artículo 5, párrafo 2 a), del Protocolo Facultativo, el Comité se ha cerciorado de que el mismo asunto no está siendo examinado en el marco de otro procedimiento de examen o arreglo internacional.

8.3 El Comité toma nota de la afirmación del Estado parte de que los autores no han agotado los recursos internos. El Estado parte se refiere a los recursos disponibles, como el Tribunal Constitucional, los tribunales administrativos, los procedimientos penales contra los funcionarios públicos que obstaculizaron el proceso de obtención de firmas, la Oficina Nacional contra la Discriminación Racial, la comisión del Senado sobre la promoción y protección de los derechos humanos, el comité de derechos humanos de la Cámara de Diputados y el Departamento de Información y Publicaciones. El Comité también toma nota de los argumentos de los autores de que el Tribunal de Casación ha rechazado, en repetidas ocasiones, remitir al Tribunal Constitucional cuestiones sobre la constitucionalidad de la Ley núm. 352 de 1970, que los tribunales administrativos no tienen jurisdicción sobre sus reclamaciones sustantivas, que los procedimientos penales contra funcionarios del Estado no abarcarían todas sus reclamaciones y no habrían sido viables en el breve plazo que tenían antes de que el Tribunal de Casación adoptara una decisión, y que los órganos de lucha contra la discriminación y el Departamento de Información y de Publicaciones no son órganos que pudieran proporcionarles el remedio buscado. Los autores sostienen que las decisiones de la Oficina Central para los Referendos del Tribunal de Casación son firmes, ya que no pueden ser recurridas. El Comité recuerda que el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo, al hablar de "todos los recursos de la jurisdicción interna", se refiere ante todo a los recursos judiciales[20]. Recuerda también que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo, los autores deben utilizar todas las vías judiciales o administrativas que les ofrezcan una perspectiva razonable de obtener reparación[21]. El Comité observa que, el 5 de julio de 2013,

[20] Véase *R. T. c. Francia*, comunicación núm. 262/1987, párr. 7.4; y *Schmidl c. la República Checa* (CCPR/C/92/D/1515/2006), párr. 6.2.

[21] Véase *Jonassen y otros c. Noruega* (CCPR/C/76/D/942/2000), párr. 8.6.

los autores notificaron al Ministerio del Interior y al Ministerio de Justicia los obstáculos a los que se enfrentaban y las posibles repercusiones que tales obstáculos podían tener en sus derechos políticos, y que, el 30 de septiembre de 2013, los autores presentaron un escrito a la Oficina Central para los Referendos que incluía todas las quejas que se han planteado ahora al Comité. El Comité observa también que la Oficina Central emitió un fallo sobre la cuestión que es firme, ya que contra él no cabe recurso. Por último, el Comité observa que, en junio de 2013, el fundador de Radicales de Italia solicitó una audiencia ante el Comité de Supervisión de la Rai para analizar la falta de cobertura mediática de la iniciativa. El Comité considera que los autores han agotado los recursos internos efectivos de que disponían y que nada obsta a que examine la comunicación con arreglo al artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo.

8.4 El Comité toma nota de la afirmación de los autores de que los obstáculos a los que se han enfrentado al recoger firmas para seis iniciativas de referendo han afectado a sus derechos en virtud del artículo 25, párrafos a) y b), del Pacto. El Comité observa que el artículo 25, párrafo b), contiene disposiciones específicas relativas al derecho de los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos, ya sea como votantes o como candidatos en la celebración de elecciones. Por otra parte, el artículo 25, párrafo a), se refiere al ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo, incluida la participación directa en la dirección de los asuntos públicos cuando los ciudadanos deciden cuestiones de interés público mediante referendo. Por consiguiente, el Comité considera que la reclamación de los autores relativa al artículo 25, párrafo b), del Pacto es inadmisible *ratione materiae*.

8.5 En vista de lo que antecede, el Comité declara admisible la reclamación referida al artículo 25, párrafo a), leído por separado y conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto, y procede a examinarla en cuanto al fondo.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

9.1 El Comité ha examinado la comunicación teniendo en cuenta toda la información que le han facilitado las partes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 1, del Protocolo Facultativo.

9.2 El Comité observa que, según los autores, los procedimientos y las leyes que rigen la celebración de referendos en Italia son excesivamente restrictivos y arbitrarios, no son razonables, y solo en apariencia respetan el derecho constitucional a promover referendos, y que ello constituye una violación del artículo 25 del Pacto. Los autores afirman que, aunque los Estados partes no tienen la obligación de organizar referendos, cuando prevén formas en que los ciudadanos pueden participar directamente en la dirección de los asuntos públicos, adquieren la obligación de garantizar que puedan hacerlo de manera efectiva. El Comité observa que el Estado afirma que, si bien Italia es una democracia parlamentaria representativa, existen tres instrumentos de democracia directa: el referendo, la iniciativa legislativa popular y la petición. El Comité observa también que la información proporcionada por el Estado parte indica que, desde junio de 1946, se han solicitado 71 referendos.

9.3 El Comité reconoce que el Pacto no impone ningún sistema político en particular y que los Estados partes pueden elegir diferentes formas de constitución o de gobierno, siempre que adopten las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan una oportunidad efectiva de disfrutar de los derechos que el Pacto protege. El referendo es una de las formas en que los ciudadanos pueden participar directamente en la dirección de los asuntos públicos, como se dispone en el artículo 25, párrafo a). Otras formas de participación directa pueden ser la elección o modificación de su constitución o la adopción de decisiones sobre cuestiones de interés público mediante procesos electorales realizados de conformidad con el artículo 25, párrafo b). Por consiguiente, los Estados partes no tienen, en virtud del artículo 25, párrafo a), la obligación de adoptar modalidades específicas de democracia directa, como los referendos. No obstante, el Comité recuerda que, según su observación general núm. 25 (párr. 6), en toda situación en que se haya establecido una modalidad de participación directa de los ciudadanos, no deberá hacerse ninguna distinción entre los ciudadanos en lo que se refiere a su participación por los motivos mencionados en el artículo 2, párrafo 1, ni

deberán imponerse restricciones excesivas. La obligación de los Estados partes de abstenerse de imponer restricciones no razonables al derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos se aplica tanto al derecho a participar directamente en los referendos mediante el voto como a otras formas de participación abiertas a los ciudadanos en el proceso, como las iniciativas populares para impulsar la celebración de referendos[22]. En virtud del artículo 75 de la Constitución, el Estado parte ha otorgado a los ciudadanos el derecho a participar directamente en los asuntos públicos promoviendo la organización de referendos mediante un sistema de referendos populares. Por lo tanto, tiene la obligación de abstenerse de imponer restricciones no razonables a esa participación.

9.4 El Comité reconoce que los Estados partes tienen la obligación de garantizar la integridad de sus procesos democráticos, como el proceso de recogida de firmas, y la conformidad de tales procesos con la legislación nacional. Para ello, los Estados pueden diseñar procesos para el escrutinio y la contabilización independientes de la recogida de firmas, lo que inevitablemente supondrá imponer restricciones a la promoción, por parte de los ciudadanos, de iniciativas para la celebración de referendos. No obstante, el Estado parte debe velar por que esos requisitos sean razonables y no constituyan un obstáculo para la iniciativa. En el presente caso, el Estado parte ha habilitado a varios funcionarios o agentes del Estado y representantes elegidos para que den fe de la recogida de firmas y las certifiquen, a fin de garantizar la integridad de ese proceso y su conformidad con la legislación aplicable. El Comité observa que, según los autores, ese requisito dificultó la recogida de las firmas, ya que encontraron muchos obstáculos para obtener la participación de las personas habilitadas, en particular en lugares públicos, donde era probable que hubiera más ciudadanos dispuestos a contribuir. En vista de ello, el Comité considera que el proceso de verificación de firmas exigido en la Ley núm. 352 de 1970 ha dado lugar a una restricción con el objetivo legítimo de garantizar la integridad del proceso. Por consiguiente, el Comité procederá a examinar si esa restricción es razonable en virtud de lo dispuesto en el artículo 25 del Pacto.

9.5 El Comité observa que recae en los promotores de las iniciativas la responsabilidad de asegurar la presencia de cualquiera de los agentes del Estado o representantes elegidos habilitados para certificar las firmas durante su recogida, pero que, por el contrario, sobre esos agentes del Estado y representantes elegidos no recae la obligación de estar disponibles para dar fe de la recogida de firmas. Además, los promotores deben reunir al menos 500.000 firmas, los agentes del Estado pueden cobrar por dar fe de la recogida de firmas y las firmas deben ser entregadas dentro de un plazo limitado. Los autores aluden a otros obstáculos, como la falta de información al público y la exigencia de un quorum de participación. Según afirman los autores, ese sistema planteó obstáculos para la recogida de firmas en su caso, mientras que otras iniciativas que sí contaron con la participación de representantes elegidos autorizados obtuvieron un número de firmas significativamente mayor. Si bien reconoce que corresponde a los Estados partes gestionar la utilización de los fondos y recursos públicos, el Comité considera que, en las circunstancias del presente caso, existe un desequilibrio entre el requisito impuesto a los autores, en su calidad de promotores de seis referendos, de encontrar agentes del Estado o representantes elegidos habilitados para certificar las firmas y la ausencia de cualquier medio que les permitiera asegurar la presencia de dichos agentes del Estado o representantes elegidos. Por consiguiente, el Comité considera que, en el contexto del presente caso, el requisito de recoger las firmas en presencia de agentes estatales o representantes elegidos cualificados sin procedimiento adecuado para asegurar su presencia constituye una restricción no razonable de los derechos que asisten a los autores en virtud del artículo 25, párrafo a), del Pacto.

9.6 El Comité observa que, a decir de los autores, la falta de respuesta de las autoridades a sus quejas constituye una violación del artículo 25, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto. A ese respecto, observa que, según los autores, la respuesta del Ministerio del Interior fue insuficiente. Observa que, en una carta dirigida al Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia, los autores informaron a las autoridades de los obstáculos a los que se enfrentaban para la recogida de firmas, y que dichos obstáculos

[22] Véase *Gillot y otros c. Francia* (CCPR/C/75/D/932/2000), párr. 12.2.

persistieron incluso después de que el Ministerio del Interior hubo emitido su circular. Asimismo, el Comité toma nota de los argumentos de los autores de que no disponían de ningún otro recurso porque los tribunales administrativos no tenían jurisdicción sobre sus reclamaciones sustantivas y porque los procedimientos penales contra funcionarios del Estado no habrían abarcado todas sus reclamaciones y no podrían haber sido emprendidos en el breve plazo de que disponían antes de que el Tribunal de Casación adoptara una decisión. Habiendo constatado una violación del artículo 25, párrafo a), del Pacto, el Comité considera que las alegaciones presentadas por los autores equivalen a una violación del artículo 25, párrafo a), leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto.

9.7 El Comité observa que, a decir de los autores, los actuales procedimientos para el desarrollo de iniciativas encaminadas a impulsar la celebración de un referendo los discriminan por su afiliación política, pues los grandes partidos tienen a su disposición numerosos miembros de los consejos municipales o provinciales que pueden certificar las firmas, mientras que, como miembros del movimiento Radicales de Italia, ellos tropezaban con graves dificultades para encontrar personas autorizadas para hacerlo. Además, los autores sostienen que la participación de los miembros de los consejos municipales o provinciales es esencial: en los lugares donde todas las iniciativas se presentaban para la firma, el número de firmas recogidas para cada una de ellas era casi idéntico, mientras que en los lugares donde dichos representantes elegidos solo estaban dispuestos a verificar las firmas para los seis referendos apoyados por su partido, el número de firmas reunidas era significativamente mayor para esas seis iniciativas que para aquellas promovidas por los autores. El Comité recuerda su observación general núm. 18 (1989) sobre la no discriminación, en cuyo párrafo 7 se afirma que el término “discriminación” debe entenderse referido a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas. El Comité observa que los autores sostienen que los requisitos para la recogida de firmas, aunque en apariencia neutrales, tienen un efecto discriminatorio contra ellos como miembros del movimiento Radicales de Italia sobre la base de su afiliación política. No obstante, observa que otros miembros de ese movimiento eran promotores de las otras seis iniciativas para las que se recogieron firmas durante el mismo período. Como afirman los autores, esas iniciativas contaban con el apoyo de uno de los partidos políticos principales y recogieron comparativamente muchas más firmas que su número de miembros en los consejos municipales o provinciales. Esos ejemplos demuestran que la variación del apoyo que recibe cualquier iniciativa en favor de un referendo no está necesariamente vinculada con la afiliación política de sus promotores. Es más bien un reflejo directo y necesario de la diversidad política y de la democracia. La información de que dispone el Comité no le permite concluir que la adopción de medidas o decisiones concretas hubiera impedido que otros partidos políticos y miembros de los consejos municipales o provinciales apoyaran las iniciativas de los autores sobre la base de su afiliación política. En vista de ello, el Comité no puede concluir que la distinción en la disponibilidad de los miembros de los consejos municipales o provinciales se base en la afiliación política de los autores.

9.8 Los autores también sostienen que el sistema actual los discrimina sobre la base de su situación económica debido al alto costo que supone compensar a los agentes del Estado por el tiempo empleado en verificar las firmas. El Comité observa que, según los autores, existe un sistema de reembolso, pero que solo cubre una parte de los costos, y solo interviene si el referendo llega a someterse a votación. El Comité conviene en que el costo del procedimiento de verificación puede constituir una restricción de la capacidad de los autores para recoger firmas en función de su situación económica. No obstante, no todas las diferenciaciones en razón de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de otra índole, el origen nacional o social, la situación económica, el lugar de nacimiento o cualquier otra condición social que se enuncian en el Pacto constituyen una discriminación, en la medida en que la diferenciación tenga como base un criterio razonable

y objetivo con un fin legítimo, tal como se contempla en el Pacto[23]. El Comité ha llegado a la conclusión de que el requisito de verificación de las firmas, tal como se aplicó en el presente caso, no era razonable. Sin embargo, la diferenciación de trato basada en la situación económica de los autores está específicamente vinculada al sistema de compensación de los agentes estatales y al reembolso de los gastos. El Comité considera que la restricción puede tener el objetivo legítimo de preservar y gestionar los recursos públicos y evitar un uso excesivo de esos recursos para la verificación de firmas en el contexto de iniciativas en pro de la celebración de referendos en detrimento de otras funciones de la administración pública. Por tanto, concluye que el requisito de que los funcionarios públicos sean compensados y que los reembolsos solo se concedan cuando los referendos sean apoyados por la población y sean admisibles es una medida razonable para alcanzar el objetivo legítimo que se persigue, y que esa diferenciación no supone una violación del artículo 25, párrafo a).

10. El Comité, actuando en virtud del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, dictamina que los hechos que tiene ante sí ponen de manifiesto una violación por el Estado parte del artículo 25, párrafo a), leído por separado y conjuntamente con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto.

11. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar a los autores un recurso efectivo. Ello implica que debe ofrecer una reparación integral a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto han sido vulnerados. El Estado parte tiene la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para evitar que se cometan vulneraciones semejantes en el futuro. A ese respecto, el Comité reitera que, de conformidad con la obligación que le incumbe en virtud del artículo 2, párrafo 2, del Pacto, el Estado parte debe revisar su legislación, con miras a velar por que los requisitos legislativos no impongan restricciones no razonables a ninguna de las modalidades de participación directa de los ciudadanos previstas en la Constitución. En particular, el Estado parte debe arbitrar medios para que los promotores de iniciativas para impulsar la celebración de un referendo puedan obtener la certificación de las firmas, recoger esas firmas en espacios donde puedan acceder a los ciudadanos y velar por que la población esté suficientemente informada sobre esos procesos y sobre la posibilidad de participar en ellos.

12. Teniendo presente que, por haber llegado a ser parte en el Protocolo Facultativo, el Estado parte ha reconocido la competencia del Comité para determinar si ha habido o no violación del Pacto y que, con arreglo al artículo 2 del Pacto, el Estado parte se ha comprometido a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto y a proporcionar un recurso efectivo y jurídicamente exigible cuando se compruebe una violación, el Comité desea recibir del Estado parte, en un plazo de 180 días, información sobre las medidas que haya adoptado para aplicar el dictamen del Comité. Se pide asimismo al Estado parte que publique el presente dictamen y que le dé amplia difusión en el idioma oficial del Estado parte.

[23] *F. A. c. Francia* (CCPR/C/123/D/2662/2015), párr. 8.11.