



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa dei senatori BLUNDO, CRIMI, AIROLA, ANITORI, BATTISTA, BENCINI, BERTOROTTA, BIGNAMI, BOCCHINO, BOTTICI, BUCCARELLA, BULGARELLI, CAMPANELLA, CAPPELLETTI, CASALETTO, CASTALDI, CATALFO, CIAMPOLILLO, CIOFFI, COTTI, DE PIETRO, DE PIN, DONNO, ENDRIZZI, FATTORI, FUCXSIA, GAETTI, GAMBARO, GIARRUSSO, GIROTTO, LEZZI, LUCIDI, MANGILI, MARTELLI, MARTON, MOLINARI, MONTEVECCHI, MORONESE, MORRA, MUSSINI, NUGNES, ORELLANA, PAGLINI, PEPE, PETROCELLI, PUGLIA, Maurizio ROMANI, SANTANGELO, SCIBONA, SERRA, SIMEONI, TAVERNA e VACCIANO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 MAGGIO 2013

Iniziativa *quorum* zero e più democrazia

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge costituzionale intende recuperare integralmente una proposta di legge costituzionale d'iniziativa popolare, presentata alla Camera dei deputati il 24 agosto 2012 (A. C. 5424), nel corso della XVI legislatura, ma mai esaminata né in Commissione, né in Assemblea.

Al fine, dunque, di incrementare la forza insita in una proposta normativa popolare - elaborata peraltro *on line* -, la si vuole riproporre all'attenzione del Senato della Repubblica, nella sua formulazione originaria sia nella relazione che nell'articolato, anche sulla base della ragionevole speranza che possa essere celermente esaminata da entrambi i rami del Parlamento.

In un momento storico molto delicato sia dal punto di vista economico (a causa della crisi che affligge tutta l'Europa) sia dal punto di vista socio-culturale (per le forti spinte dal basso che richiedono una maggiore partecipazione da parte della cittadinanza), con la proposta di legge d'iniziativa popolare illustrata di seguito ci proponiamo di eliminare un monopolio: quello del potere legislativo detenuto da una ristretta cerchia di persone organizzate in un gruppo ancora più ristretto di gruppi di potere.

Tale monopolio non è previsto nella nostra Costituzione. Al contrario, essa prevede la possibilità che siano anche i cittadini a proporre leggi, quelle dette «d'iniziativa popolare». Questa possibilità è però vanificata dai Regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Ci accingiamo pertanto a presentare una proposta di legge costituzionale per modificare la Costituzione, affinché il dettame costituzionale

che, con la sua chiara impronta democratica, nega l'esistenza di un monopolio del potere legislativo, possa finalmente avere effettiva applicazione. Intendiamo quindi estendere i diritti referendari, abolire il *quorum*, introdurre la revoca degli eletti e assicurare ai cittadini, conformemente con quanto previsto dalla Costituzione, la possibilità di proporre leggi. Per questo proponiamo che oltre alle leggi ad iniziativa popolare a voto parlamentare siano introdotte anche quelle a voto popolare e che quando il Parlamento per varie ragioni non prenda in esame una legge d'iniziativa popolare questa passi al voto popolare. In poche parole intendiamo rafforzare, nel nostro sistema costituzionale, l'esercizio del potere politico da parte del popolo sovrano e cioè la democrazia diretta. Oltre che sulla democrazia, questa forma di «liberalizzazione» avrà di certo un impatto importante anche sull'economia del nostro Paese.

La stabilità della finanza pubblica, il controllo di una classe politica, altrimenti sempre più chiusa e meno rappresentativa del Paese e dei suoi interessi, la maggior responsabilizzazione dei rappresentanti politici passano attraverso un deciso rafforzamento del potere decisionale dei cittadini. L'unico modo per ottenerlo sono le iniziative di legge popolari, gli strumenti referendari deliberativi e senza *quorum*. È per raggiungere tale obiettivo che un gruppo di cittadini, da tempo impegnati in liste civiche di varie regioni e in associazioni che promuovono gli strumenti di democrazia diretta, si sono riuniti per elaborare alcune proposte di modifica della Costituzione. Per fare assurgere l'attuale democrazia italiana a un nuovo *status*, qualitativamente migliore e più com-

pleto, e per attuare finalmente appieno lo spirito della Costituzione, bisogna mettere mano alla Costituzione stessa, adeguare i diritti di partecipazione dei cittadini alle esigenze del Paese e dell'attuale periodo storico. La Costituzione ha alcune lacune che hanno finito per permettere a banali Regolamenti parlamentari di intaccare il suo chiaro spirito democratico e di frustrare il desiderio e la necessità di coinvolgimento dei cittadini nella «*res publica*». Essa, inoltre, contiene anche qualche contraddizione dato che da una parte invita gli enti pubblici a promuovere l'autonoma iniziativa dei cittadini all'impegno per il bene comune (articolo 118) e dall'altra, attraverso il *quorum* di partecipazione (articolo 75), istituzionalizza le campagne di boicottaggio di un diritto fondamentale. Oltre all'abolizione di questo ostacolo e all'introduzione degli strumenti referendari e d'iniziativa più importanti, al Parlamento spetterà il compito di ridisegnare le regole di applicazione in chiave democratica, sostituendo l'attuale legge n. 352 del 1970.

Quindi ricorriamo allo strumento della proposta di legge d'iniziativa popolare, prevista dall'articolo 71 della Costituzione, che è pure un esempio di uno strumento di partecipazione estremamente chiaro e significativo dell'intenzione democratica della nostra Costituzione, sebbene troppo debole, perché non legato ad una votazione popolare vincolante e aggirato da un Regolamento interno delle Camere che impone la discussione delle leggi d'iniziativa popolare dopo le leggi d'iniziativa parlamentare. E questo è il motivo per cui la maggior parte delle proposte di legge popolari di questo tipo, talvolta firmate da centinaia di migliaia di cittadini, sono finite in un cassetto parlamentare senza essere nemmeno discusse. Ed è questo uno dei motivi per cui intendiamo far conoscere a tutto il popolo italiano le varie istituzioni della democrazia diretta, lo strumento democratico di cui il Paese ha bisogno.

Quali sono dunque le ragioni principali della nostra iniziativa?

Rafforzando i diritti di iniziativa e referendum, le norme proposte avranno l'effetto di realizzare un effettivo controllo democratico da parte dei cittadini sulla politica rappresentativa, attribuendo loro un nuovo e più attivo ruolo e instaurando un rapporto più corretto fra partiti, istituzioni e cittadini. Di quali diritti si tratta? Dell'iniziativa popolare non più solo a voto parlamentare ma anche a voto popolare e del *referendum* propositivo; del *referendum* confermativo (che oggi esiste solo per le modifiche costituzionali in determinate condizioni); del diritto di revoca; del *referendum* obbligatorio, che impone la ratifica popolare di decisioni nelle quali i rappresentanti sarebbero chiamati a legiferare su loro stessi e sulle loro prerogative (ad esempio, leggi elettorali, relazioni tra parlamentari e magistratura).

Questi strumenti vengono illustrati più estesamente nella parte descrittiva della nostra proposta di legge costituzionale. Per quanto riguarda le regole di applicazione si evidenzia la necessità di togliere il *quorum* di partecipazione. Questa norma va sostituita dal principio: «Chi si reca alle urne decide; chi sta a casa, delega coscientemente la decisione ai suoi concittadini» (per cui in una votazione popolare deve decidere chi vota e non chi si astiene o non si interessa al quesito posto). È questa una delle regole di fondo che fanno funzionare bene la democrazia diretta nei Paesi con lunga esperienza positiva con questi meccanismi. Togliendo il *quorum* si abolirebbe il meccanismo che non solo ha fatto naufragare dozzine di *referendum* nazionali fra il 1997 e il 2009, ma ha anche svilto agli occhi della popolazione questo importante strumento di partecipazione.

Si constata che la presenza del *quorum* distorce il sistema democratico. Un efficace sistema di informazione, libera e imparziale, sui contenuti referendari o delle iniziative permette ai cittadini di esprimersi in modo

cosciente e competente e indipendentemente dalla pressione dei *media*.

Sono raccomandate forme più moderne e agili di raccolta delle firme, in linea con quanto dovrà essere ratificato anche dall'Italia per l'Iniziativa dei cittadini europei (ICE). Occorre consentire la firma sia cartacea che elettronica. Ci vorranno, inoltre, dei regolamenti più chiari e impegnativi per lo Stato sul diritto all'informazione del cittadino durante la campagna referendaria.

Per quanto riguarda gli strumenti di iniziativa e referendari, nel futuro sistema integrato di democrazia rappresentativa e diretta quelli preferiti saranno l'iniziativa popolare e il *referendum* confermativo. Nella nostra proposta di legge costituzionale non abbiamo abolito il *referendum* abrogativo. Non perché ci fosse tanto caro o perché fosse così importante, ma perché fa parte della memoria storica degli italiani degli ultimi 37 anni, perché è una pratica entrata nelle abitudini politiche e forse anche perché l'Italia ha molte leggi che aspettano solo di essere abrogate.

Alcune ragioni per togliere il quorum.

1. I sostenitori del «no» vincono facilmente poiché hanno a disposizione due mezzi di persuasione: la campagna per il «no» (dispendiosa) e quella per l'astensionismo (più economica) per fare in modo che il «*quorum*» non venga raggiunto e il *referendum* venga invalidato. Con l'abolizione del *quorum* l'astensione peserebbe - in egual misura - sia per i favorevoli che per i contrari e avrebbe funzione di delega.

2. I sostenitori del «sì» partono già svantaggiati considerando che i *referendum* originano (normalmente) dall'insorgenza dei cittadini verso una decisione degli amministratori e che questi ultimi hanno maggiore disponibilità di denaro, tempo, interessi, capacità e attenzioni mediatiche per perorare la loro causa, il *quorum* rappresenta un ulteriore ostacolo all'espressione dei cittadini.

3. È un bastone tra le ruote della democrazia in quanto permette ai detentori del potere di tutelarsi dal controllo dei cittadini invalidando i loro processi decisionali.

4. Causa meno dibattito e meno informazione poiché costringe i sostenitori del «sì» o del «no» a veicolare i propri sforzi al superamento - o al non superamento - del *quorum*, relegando in secondo piano la possibilità di un approfondimento della tematica trattata e lo stimolo dell'impegno civico.

5. È un premio a chi non partecipa. Considerando che l'incitazione all'astensionismo è un'arma a favore dei sostenitori del «no», coloro che impegnano il proprio tempo, energie e volontà per informarsi sul tema del quesito referendario vengono penalizzati se il *referendum* viene invalidato da cittadini astenuti che non hanno impegnato nessuna energia in merito.

6. Il voto è segreto ma, considerando l'alto numero di «sì» nei *referendum* passati, ci sono buone probabilità di supporre che un votante possa essere identificato come un elettore del «sì». L'eliminazione del *quorum* vedrebbe drasticamente l'innalzarsi della percentuale del «no» con conseguente diminuzione delle probabilità di capire quale voto esprima l'elettore.

7. Causa l'allontanamento delle persone dal voto, mentre l'abolizione del *quorum*, rendendo valida qualsiasi procedura decisionale, stimola i cittadini a presentarsi alle urne, sia per revocare una decisione degli amministratori, sia per sostenerla.

8. Non viene applicato in maniera equa, in quanto non è presente nei processi elettorali. Infatti se fosse presente il *quorum* anche nelle elezioni, molte sarebbero state invalidate.

9. I cittadini non vogliono il *quorum* quando sono loro stessi a richiedere gli strumenti democratici. Quando invece tali strumenti sono concessi dagli amministratori questi si tutelano creando vincoli aggiuntivi, come il *quorum*.

10. I cittadini valgono quanto gli eletti. Ai *referendum* il risultato minimo di partecipazione è stato del 23 per cento, cioè di circa 10 milioni di persone. Vale di più la decisione presa da un migliaio di persone elette o quella di dieci milioni di persone che spontaneamente si recano alle urne?

CONSIDERAZIONI SUI SINGOLI ARTICOLI

Art. 50. (*Petizione*).

L'articolo 50 della Costituzione prevede attualmente che i cittadini possano chiedere alle Camere provvedimenti legislativi o portare all'attenzione delle autorità una necessità di ordine generale per ottenere una risposta dalle Camere stesse.

È una delle forme costituzionali previste per l'espressione della volontà dei cittadini non eletti. Benché sia un diritto e uno strumento di democrazia diretta dei cittadini sovrani, dopo 63 anni dalla nascita della Costituzione italiana, l'articolo 50 non è ancora stato regolamentato con relativa legge attuativa. Dunque, l'esercizio di tale diritto costituzionale, non prevedendo un tempo di risposta, è di fatto privo di valore, reso inefficace o addirittura negato.

Si è pensato così di definire il tempo, tre mesi dalla data di presentazione, entro il quale il ricevente debba fornire risposta, ed estendere la partecipazione ai cittadini con età maggiore di sedici anni.

Art. 67. (*Mandato e revoca*).

L'articolo 67 attualmente in vigore della Costituzione si occupa del mandato dei membri del Parlamento. Proponiamo di aggiungere l'introduzione dello strumento della revoca.

La revoca (*recall* nei Paesi di lingua inglese) è lo strumento democratico che permette agli elettori di allontanare e di sostituire un amministratore eletto. Essa è pre-

sente negli Stati Uniti d'America (USA) a livello locale e statale, in Venezuela a tutti i livelli, in Bolivia a tutti i livelli, in Canada, nella provincia del British Columbia, in Svizzera, a livello cantonale dove è prevista solo la revoca collettiva dell'intero Parlamento o Governo cantonale, in Argentina a livello provinciale. La maggioranza degli Stati degli USA - almeno 36 - permette la revoca a livello locale, 18 su 50 la permettono a livello statale.

La revoca richiede una petizione, ossia una domanda fatta per iscritto accompagnata da una raccolta di un definito numero di firme. Questo numero è generalmente più elevato di quello necessario per far partire un'iniziativa o un *referendum*. La revoca è stata usata anche nei confronti dei Governatori e ha avuto successo due volte: nel 1921 quando fu revocato il Governatore del North Dakota Lynn J. Franzier e nel 2003, quando il Governatore della California Gray Davis fu revocato all'inizio del suo secondo mandato. Sono stati revocati sindaci di molte città tra cui Seattle, Atlantic City e Omaha. Spesso viene usata nei confronti dei consiglieri comunali (ad esempio tre nel 1985 a Honolulu) e dei consigli scolastici. Come esempio di quanto venga utilizzato lo strumento, solo nel 1987 i cittadini del Nebraska hanno iniziato la revoca contro 66 eletti, con 25 iniziative di revoca, che hanno portato all'allontanamento di 16 di essi dalla loro carica. Fino al 1989 si sono tenute negli USA dalle 4.000 alle 5.000 votazioni di revoca. Studiando queste votazioni si è visto che circa il 50 per cento riesce ad ottenere la rimozione di almeno qualcuno degli eletti e circa un terzo delle campagne di revoca è contro più di una persona. Inoltre si è visto che la revoca non è lo strumento di una parte politica: viene utilizzata con la stessa frequenza contro eletti di tutti gli schieramenti. Tra le cause più ricorrenti ci sono: corruzione, comportamenti stravaganti, mancanza di ascolto delle istanze dei cittadini. A Los Angeles, dove si sono tenute più di 45

votazioni di questo tipo, si è visto che i cittadini tendono a rifiutare un uso politico dello strumento da parte di candidati sconfitti o per ambizioni personali. Invece danno il loro appoggio alle revoche per motivi di corruzione o cattiva amministrazione. Queste sono alcune considerazioni che ci hanno spinto a introdurre la revoca nella nostra proposta di legge costituzionale: permette una continua verifica degli eletti e quindi gli elettori non devono aspettare fino all'elezione successiva per sbarazzarsi di amministratori incompetenti, disonesti o irresponsabili. La revoca aiuta l'amministratore a conservare una mentalità da candidato. Con la spada di Damocle di una revoca potenziale sulla sua testa, gli eletti rimangono attenti, meno inclini a fare scorrettezze e pronti a rispondere alle esigenze dei cittadini. È un modo per ricordare agli eletti che sono dei dipendenti, degli agenti dei cittadini, non i loro superiori; riduce il potere di chi finanzia i candidati; fornisce al cittadino una ragione per rimanere aggiornato sulla condotta dell'eletto e su come vengano affrontati i problemi. Spinge i cittadini verso l'impegno anziché verso la frustrazione, la demoralizzazione e l'apatia; offre una valvola di sfogo per sentimenti molto intensi. Anche se nell'immediato la revoca crea divisione e polarizzazione, in realtà permette ai conflitti di essere affrontati in tempi rapidi e risolti prima che degenerino; è un'alternativa molto efficace all'*impeachment*, strumento in mano al legislatore e per questo molto più lento e a volte estremamente difficile da attivare, specie a livello locale; l'alto numero di firme necessarie e il tempo necessario per iniziare la procedura sono una barriera efficace perché questo strumento sia usato in maniera ponderata e con l'appoggio di una buona parte degli elettori. A causa della complessità con cui vengono scelti i membri del Parlamento italiano e il cambiamento frequente delle leggi elettorali, abbiamo pen-

sato di permettere l'inizio dell'azione di revoca con due metodi:

1. mediante la raccolta del 12 per cento delle firme degli aventi diritto al voto del collegio elettorale di pertinenza (ma non tutti i membri del Parlamento provengono da un collegio elettorale. Qualcuno entra con il calcolo dei resti, qualcuno viene nominato dal Presidente della Repubblica e qualcuno è ex Presidente della Repubblica). Questa percentuale è quella prevista attualmente ad esempio in California;

2. mediante la raccolta dell'1 per cento delle firme dell'intero corpo elettorale nazionale. Questa cifra - oggi circa 500.000 firme - è un numero enorme per un singolo membro del Parlamento e serve nei casi di estrema indignazione e mobilitazione nazionale e nei casi in cui non si possa applicare il primo metodo. Come per tutti gli strumenti da noi proposti, non è previsto alcun *quorum*. Chi va a votare decide: la scelta più votata vince. La revoca ha azione immediata e lasciamo al Parlamento facoltà di regolamentare come dovrà essere ricoperta la posizione vacante. Nell'articolo 118 della Costituzione, come sostituito dalla presente proposta di legge costituzionale, prevediamo che questo strumento sia introdotto anche a livello locale. Abbiamo considerato anche l'opportunità di introdurre la revoca collettiva su esempio dei cantoni svizzeri, ma ha prevalso l'opinione che la revoca individuale sull'esempio nord e sud americano fosse sufficiente in questa prima fase. In futuro, con gli strumenti previsti nella presente proposta di legge costituzionale i cittadini italiani potranno, se lo desidereranno, introdurre anche la revoca collettiva dell'intero Parlamento e Governo come nell'esempio svizzero.

Art. 69. (*Indennità dei membri del Parlamento*).

L'attuale articolo 69 della Costituzione stabilisce che l'indennità dei parlamentari

sia stabilita per legge. Inoltre non viene menzionato l'importo degli eventuali trattamenti economici. L'articolo 69 proposto prevede che siano gli elettori, in fase di consultazione, a indicare quanto percepiranno i parlamentari che li rappresenteranno, agganciando l'indennità ricevuta al reddito medio della popolazione italiana ed escludendo qualsiasi altra forma di retribuzione. In pratica, il calcolo verrà eseguito con questa modalità: viene determinato il reddito annuo medio *pro capite* dei cittadini italiani da un ente certificatore riconosciuto, che potrebbe essere l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT); ad esempio nel 2011 è stato di 22.000 euro al 3 settembre 2011 - (fonte *Il Sole 24 Ore* - <http://www.ilsole24ore.com/art/norme-e-tributi/2011-09-03/acli-inflazione-mangia-redditi-110431.shtml?uid=AasCDDID>); al momento del voto, l'elettore avrà la possibilità di scegliere il moltiplicatore che, a suo giudizio, dovrà essere applicato al reddito *pro capite*; al termine dello spoglio verrà eseguita una media di tutti i moltiplicatori indicati dagli elettori arrotondato al primo decimale; supponiamo si ottenga il valore di 3,456; il moltiplicatore calcolato sarà 3,5; l'indennità percepita da ogni singolo parlamentare sarà così calcolata nel nostro esempio: 22.000 euro x 3,5 = 77.000 euro. Rappresentare gli elettori torna ad essere un servizio alla collettività e non l'acquisizione di privilegi.

Art. 71. (*Iniziativa delle leggi*).

«Tutti sanno che una cosa è impossibile da realizzare fino a quando arriva uno sprovveduto che non lo sa e la inventa» (A. Einstein). È evidente che l'intero impianto della proposta di legge costituzionale vuole dare un senso compiuto all'accezione dell'espressione «partecipazione dei cittadini». Le modifiche degli articoli 70 (funzione legislativa) e 71 (iniziativa delle leggi)

vogliono offrire l'opportunità al popolo di legiferare.

In particolare la modifica dell'articolo 70 prevede per l'appunto l'inserimento delle parole «popolo sovrano». Volutamente si aggiunge l'aggettivo a sottolineare la priorità dell'intera comunità anche sugli eletti che comunque rimangono singoli cittadini.

Nuovamente l'articolo 71 mette i cittadini elettori alla pari con le diverse organizzazioni previste dalla Costituzione circa l'iniziativa delle leggi. Si vuole dare valore anche allo «sprovveduto» che con la sua fantasia può avere un'idea che incontrerà i favori della collettività.

Art. 73-bis. (*Iniziativa di legge popolare a voto popolare*).

Le leggi d'iniziativa popolare esistono già nell'ordinamento costituzionale e legislativo italiano. I Costituenti hanno giudicato negativamente il fatto di limitare ai soli rappresentanti l'iniziativa legislativa. Pur nelle differenze culturali, regionali e di opinione i rappresentanti eletti sono infatti tutti appartenenti ad un'unica e medesima categoria di persone. Si tratta di quella categoria definita dal sociologo Max Weber dei «politici di professione», definizione largamente accettata nella sociologia politica contemporanea.

Per questo i Costituenti hanno ritenuto opportuno non limitare il diritto d'iniziativa popolare ad una sola categoria di persone ma lo hanno allargato a tutti gli elettori. Il medesimo strumento è stato introdotto, più di recente, anche nell'ordinamento europeo, con l'ICE.

Se le leggi d'iniziativa popolare non esistessero, esisterebbe una sorta di monopolio del potere legislativo nelle mani di un gruppo di persone limitato e sostanzialmente omogeneo. Fino ad oggi lo strumento democratico delle leggi d'iniziativa popolare è stato vanificato da un banale Regolamento parlamentare che si frappone all'applica-

zione di un dettato costituzionale. Il Regolamento in questione in pratica attribuisce alle leggi di iniziativa parlamentare la precedenza sulle leggi d'iniziativa popolare. Queste seconde raramente hanno avuto la possibilità di essere calendarizzate per il dibattito parlamentare.

Con la nostra proposta di legge costituzionale il diritto dei cittadini a esercitare il potere legislativo viene di fatto garantito. È opportuno notare che nonostante questo inconveniente di cui i cittadini sono perfettamente coscienti, lo strumento delle leggi d'iniziativa popolare a voto parlamentare non è affatto in disuso. Al contrario, gruppi di cittadini si attivano e continuano sempre più ad attivarsi: raccolgono firme e depositano leggi d'iniziativa popolare. Il nuovo testo dell'articolo 73 rende finalmente applicabile lo spirito e l'intenzione del dettato costituzionale. Non sarà più possibile vanificare le leggi d'iniziativa popolare a voto parlamentare, in quanto se esse non dovessero essere prese in considerazione dopo un certo tempo passerebbero al voto popolare. L'articolo 73-bis è il logico complemento ed estensione di questo principio, perfettamente in sintonia con il dettato costituzionale. I cittadini, detentori della sovranità, hanno il diritto anche al voto delle leggi di loro iniziativa. In questo caso il Parlamento, se lo ritiene opportuno, può redigere una controproposta. Entrambe, proposta e controproposta, vengono sottoposte al voto popolare. Va sottolineato che questo strumento, già esistente in diversi Paesi democratici del mondo, non è affatto in contrapposizione con il sistema di democrazia rappresentativa, ma ne rappresenta un importante complemento.

Un elemento essenziale per l'uso di questi strumenti democratici è l'informazione sulle proposte di legge, che deve essere libera e indipendente. Il tema è affrontato in altri punti della nostra proposta di legge costituzionale: articolo 75-quinquies sul libretto informativo.

Art. 74 (Referendum *confermativo e obbligatorio*).

Con l'articolo 74 chiediamo che venga introdotto anche in Italia il referendum confermativo, sull'esempio del *referendum* opzionale che esiste in Svizzera dal 1874. Ossia chiediamo che ogni legge approvata dal Parlamento, se i cittadini lo desiderano (con regole precise e con un adeguato numero di firme), possa essere posta a votazione di tutta la cittadinanza. Solo se i cittadini la confermano con il loro voto allora la legge entra in vigore. Il *referendum* confermativo dal punto di vista delle autorità è uno strumento particolarmente insidioso. Come esempio alcuni dati. Dalla sua introduzione a livello federale in Svizzera nel 1874 alla fine 2004, si sono tenuti 151 *referendum* opzionali. In 78 occasioni i cittadini hanno bocciato la proposta del Parlamento, il 51,65 per cento. I temi trattati sono stati i più vari: dagli accordi con l'Unione europea, all'impiego dei soldati svizzeri in missioni all'estero, dalla riforma dell'esercito alla privatizzazione del mercato dell'energia. Ma ciò non significa che l'attività del Parlamento sia stata bloccata. Dal 1874 al 2004 il Parlamento ha approvato 2.200 leggi. Di queste solo il 7 per cento è stato sottoposto a *referendum*. Ciò vuol dire che il 93 per cento delle volte i cittadini hanno giudicato le leggi delle autorità sufficientemente buone da non essere poste a *referendum* opzionale. Nella nostra proposta di legge costituzionale stabiliamo che per permettere l'utilizzo di questo strumento è necessario che entro dieci giorni dall'approvazione della legge da parte del Parlamento si formi un comitato di 11 cittadini, che raccolga 10.000 firme. Questo sospende la promulgazione della legge e permette al comitato di ottenere tre mesi di tempo per raccogliere almeno l'1 per cento - oggi circa 500.000 - delle firme dell'elettorato. Se questo traguardo viene raggiunto allora la legge va sottoposta a *referendum* e tutto l'elettorato ha la facoltà di

esprimersi al riguardo con un voto a favore o contro. Senza *quorum* di partecipazione chi va a votare sceglie e l'opzione più votata decide. Inoltre, sempre sull'esempio svizzero, abbiamo deciso che alcune fondamentali decisioni per il Paese e per il suo funzionamento democratico vengano obbligatoriamente sottoposte a *referendum*, senza necessità che i cittadini si attivino con la raccolta firme. Esse sono: 1. qualsiasi modifica alla Costituzione; 2. ogni trattato internazionale che trasferisce diritti di sovranità ad altre organizzazioni; 3. le leggi elettorali; 4. le leggi sul finanziamento dei partiti e dell'attività politica; 5. i decreti-legge entro un anno dalla loro approvazione. Il primo punto differisce dalla situazione attuale perché oggi maggioranze dei due terzi del Parlamento impediscono ai cittadini di esprimersi. Noi chiediamo invece che qualsiasi cambiamento alla Costituzione debba essere approvato dai cittadini. Perché la Costituzione è la legge fondamentale che deve assolutamente rispecchiare la volontà dei cittadini, che può essere ben diversa da quella dei loro rappresentanti. Il secondo punto è fondamentale per permettere ai cittadini di essere i veri titolari del potere democratico e non lasciare che organismi sovranazionali, spesso non eletti e non democratici, possano imporre decisioni. Il terzo punto riguarda le leggi elettorali. Esse possono differire enormemente e a seconda di come sono costruite favorire la democrazia o soffocarla. Per questo è necessario che siano condivise dalla maggioranza dei cittadini. Il quarto punto riguarda il finanziamento dei partiti. Quando i parlamentari esprimono il loro voto sul finanziamento dei partiti, da cui essi sono scelti e nominati, sono in clamoroso conflitto di interessi e favoriscono l'interesse dei partiti anche quando va a discapito del bene comune. Per questo ogni decisione su questo argomento deve essere approvata dai cittadini tramite *referendum*. Il quinto punto riguarda i decreti-legge. Per il loro carattere d'urgenza essi devono entrare in vi-

gore subito. Ma bisogna evitare abusi, come accaduto in Svizzera nei primi decenni dopo il secondo conflitto mondiale dove il Parlamento legiferava quasi sempre con leggi a carattere d'urgenza per evitare il *referendum* opzionale. Poi negli anni cinquanta, con un'iniziativa popolare cittadini svizzeri hanno posto fine a questo abuso, votando una proposta che permetteva alla legge urgente di entrare subito in vigore, ma rendendo obbligatoria la votazione popolare su ogni legge urgente entro un anno dalla sua introduzione. E questa modifica ha fatto scendere bruscamente le leggi a carattere d'urgenza quasi a livello zero, a dimostrazione che esse erano etichettate urgenti anche quando non lo erano per fargli evitare il pericolo dei *referendum* opzionali. Grazie a questo esempio abbiamo ritenuto necessario introdurre in questa proposta di legge costituzionale il concetto che ogni decreto-legge entra subito in vigore, ma entro un anno deve essere obbligatoriamente approvato con *referendum*.

Art. 74-bis. (Referendum propositivo).

Con l'articolo 74-bis introduciamo a livello nazionale il *referendum* propositivo. Esso è già presente nello statuto di alcuni enti locali (comuni, province e regioni). Questo strumento permette ai cittadini, previa raccolta di circa un milione di firme (il 2 per cento dell'elettorato), di mettere al voto popolare una proposta elaborata dal comitato promotore. È uno strumento esistente in decine di Stati degli USA, tra cui la California e l'Oregon, e chiamato «iniziativa». Il *referendum* propositivo ha importanti differenze con l'iniziativa popolare a voto popolare che abbiamo introdotto nell'articolo 73-bis: richiede il doppio delle firme per la sua attivazione, il 2 per cento contro l'1 per cento dell'iniziativa popolare a voto popolare (il *referendum* propositivo è quindi molto più difficoltoso e richiede una mobili-

tazione di energie molto maggiore della iniziativa popolare a voto popolare); il quesito non viene discusso in Parlamento, ma va direttamente al voto popolare; il tempo per raggiungere l'esito finale è molto più breve (mesi invece di anni); non è prevista la possibilità di una controproposta parlamentare. Anche questo *referendum* come tutti gli altri di cui chiediamo l'introduzione non prevede *quorum* per la sua validità. Chi si reca a votare decide. Dopo il voto, in caso di esito positivo della votazione, al legislatore è lasciato un tempo di novanta giorni per dare attuazione al risultato del *referendum*. Non si poteva pretendere l'immediata attuazione, perché il *referendum* propositivo può deliberare in parte o completamente una nuova legge. Quindi può essere necessario uno stretto tempo tecnico per trasformare la volontà dei cittadini in legge e armonizzare tutte quelle correlate. Abbiamo inoltre stabilito che per dieci anni il legislatore non possa cambiare la norma, mentre un *referendum* a votazione popolare (ossia i cittadini) può cambiarla in qualsiasi momento.

Art. 75. (*Referendum abrogativo*).

L'articolo 75 della Costituzione prevede: al primo comma, che 500.000 elettori possano richiedere l'indizione di un *referendum*; al secondo comma, che alcune materie non siano soggette a *referendum*; al quarto comma, che la proposta soggetta a *referendum* sia valida solo se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto; al quinto comma si evince che il legislatore doveva poi stabilire con legge le modalità del *referendum*, fissate con la legge n. 352 del 1970 che ha limitato il diritto e il potere dei cittadini imponendo l'autenticazione delle firme richieste per indire *referendum* da consegnarsi in soli tre mesi.

Dal 1995 gli ultimi 24 *referendum*, precedenti all'ultimo *referendum* del giugno 2011, sono stati tutti invalidati per il mancato rag-

giungimento del *quorum*, 50 per cento + 1 degli aventi diritto, con conseguente spreco di denaro pubblico. Ecco allora che la nostra proposta di legge costituzionale prevede nel novellato articolo 75 l'azzeramento del *quorum*, sul principio che conta solo chi vota e che tutte le materie siano referendabili, come accade oggi in Svizzera, Baviera, California.

Art. 75-bis. (*Promulgazione delle leggi e dei risultati del referendum*).

Un particolare riguardo si è dedicato all'articolo 75-bis, in materia di promulgazioni delle leggi e dei risultati del *referendum* confermativo, dove si propone di impedire che una legge abrogata con *referendum* confermativo possa essere ripresentata prima di cinque anni.

Art. 75-ter. (*Firme elettroniche e cittadini autenticatori*).

Nell'articolo 75-ter proponiamo che le firme possano essere raccolte su supporto cartaceo o elettronico, come sarà a partire dal 2012 per l'ICE, che dovrà essere recepita e regolamentata da tutti gli Stati dell'Unione europea e che prevede appunto anche la raccolta di firme tramite modalità informatiche certificate. Nell'articolo 75-ter abbiamo inoltre introdotto il principio secondo il quale anche i cittadini che lo desiderano possono raccogliere le firme, autenticandole. Essi diventano, alla stregua degli attuali autenticatori, soggetti a doveri e responsabilità anche penali. In tal modo anche l'Italia si avvicinerrebbe a una situazione già presente in altri Paesi come la Svizzera e la California, dove il sistema è ancora più agevole; infatti, in questi Paesi la raccolta firme avviene senza autenticatori. Le firme sono raccolte su moduli stampati in proprio, fatti girare in *internet* oppure pubblicati con inserzioni a pagamento nei giornali cartacei e ri-

tagliati. Sono solo gli uffici elettorali che effettuano il controllo sulle firme, indicando se una firma è valida oppure no, confrontando quelle raccolte con firme modello depositate dai cittadini e conservate in appositi registri.

Art. 75-*quater*. (*Materie di competenza*).

Ai cittadini viene data la competenza su tutte le materie sulle quali sono competenti anche i loro rappresentanti, come avviene in Svizzera, California e Baviera, ma vengono esclusi tutti gli argomenti che ledono i diritti umani.

Art. 75-*quinquies*. (*Libretto informativo*).

Al fine di favorire la più ampia e consapevole partecipazione dei cittadini alle votazioni, sia del *referendum* che dell'iniziativa popolare, si è proposto di far pubblicare e inviare ad ogni elettore un opportuno libretto informativo, per assicurare così la corretta informazione sull'oggetto della votazione e facilitare la diffusione per mezzo dei *media* del suddetto libretto informativo, come già avviene regolarmente in Svizzera da qualche decennio.

Art. 75-*sexies*. (*Modifica dello strumento di democrazia diretta da parte dei cittadini anche dopo il deposito delle firme*).

In questo articolo abbiamo voluto evitare di vanificare lo sforzo dei cittadini. Il comitato promotore può porsi l'obiettivo di raccogliere le firme necessarie per attivare uno specifico strumento di democrazia diretta e non riuscire a raggiungerlo. Se questo accade, invece di annullare per intero lo sforzo sostenuto, il comitato promotore può optare per l'utilizzo di un altro strumento di democrazia diretta che preveda un numero inferiore e sufficiente di firme. Per poter adottare tale scelta il comitato promotore

deve indicare - già all'atto delle sottoscrizioni - l'uso che farà delle firme raccolte.

Art. 75-*septies*. (*Spazi pubblici gratuiti per la discussione delle iniziative e dei referendum*).

La democrazia diretta funziona bene se i suoi meccanismi sono resi agevoli. Questo articolo prevede che, come per i partiti prima delle elezioni, anche il comitato promotore abbia a disposizione spazi e strutture pubblici.

Art. 118. (*Enti locali e democrazia diretta*).

Abbiamo conservato immutato l'articolo 118 in vigore, ma abbiamo aggiunto un obbligo, quello che negli statuti di tutti gli enti locali ci siano i *referendum* confermativi, abrogativi e propositivi senza *quorum* di partecipazione, su tutti i temi di competenza degli amministratori e inoltre che sia introdotta la revoca anche a livello locale. Oggi questo obbligo non esiste e pochi enti locali hanno questi strumenti e pochissimi hanno tolto il *quorum* di partecipazione, mentre tutti hanno introdotto fondamentali limitazioni sui temi referendabili. Questo significa che la democrazia non è uguale per tutti i cittadini italiani. E anche dove ci sono questi strumenti, grazie al *quorum* o alla limitazione dei temi referendabili, essi non sono in realtà quasi mai usufruibili dai cittadini. I vantaggi della democrazia diretta sono notevoli a livello nazionale e locale. Come esempio si può citare la Svizzera dove questi strumenti sono presenti da ormai un secolo e mezzo. Si è visto che la democrazia diretta: implica una più equa distribuzione del potere politico. Avvicina i politici ai cittadini e promuove il ruolo del cittadino a quello di «politico occasionale»; dà alle minoranze la possibilità di farsi sentire, agisce da valvola di sfogo e riduce il ricorso alle violenze e all'estremismo. Incrementa la le-

gittimità delle decisioni prese; aumenta l'attitudine dei cittadini al rispetto reciproco e quindi al rispetto dei diritti umani; dà un controllo effettivo ai cittadini sul Parlamento e sul Governo. Agisce contro il formarsi dell'oligarchia o casta politica e non permette ai politici di isolarsi dal Paese; costringe i politici ad essere più comunicativi e a prendere decisioni in maniera trasparente; ben sviluppata, pone le procedure nelle mani dei cittadini stessi, i quali possono innovare o restringere gli strumenti a piacimento. Ma ci sono anche notevoli e concreti vantaggi economici derivanti dalla pratica della democrazia diretta. Per anni esponenti dell'economia e degli affari avevano criticato l'esagerato uso della democrazia diretta in Svizzera, che secondo loro metteva un freno al progresso economico. Poi nell'estate del 2002, «*Economie Suisse*», espressione del mondo del *business* svizzero, scrisse che «la democrazia diretta dovrebbe essere promossa a tutti i livelli dello stato» perché essa beneficiava l'economia.

Questo cambiamento di vedute fu dovuto a tutti gli studi accademici che dimostravano i legami tra la democrazia diretta e la crescita economica, sollecitati negli anni novanta dalle critiche sempre più numerose al modello democratico svizzero.

La Confederazione grazie al suo livello molto alto di autonomia federale era il terreno ideale per ricerche comparative.

Tutti i cantoni, tranne Vaud, permettono il *referendum* finanziario. Tutti i cantoni hanno il *referendum* legislativo e l'iniziativa.

Ma ci sono differenze notevoli nella facilità di utilizzo di questi strumenti. Per esempio il numero di firme raccolte rispetto al numero degli elettori, per iniziare la procedura dei *referendum*, varia dallo 0,9 per cento di Basilea Campagna, al 5,7 per cento di Neuchâtel. La quantità di tempo per la raccolta delle firme varia dai due mesi di Ticino a un periodo illimitato di Basilea Campagna. La variabilità è ancora maggiore a livello comunale.

L'economista Gebhard Kirchgassner di San Gallo e il professore dell'università Marburg, Larsfeld, elaborarono un'analisi statistica sull'influenza della democrazia diretta sulla crescita economica.

I risultati furono molto chiari: 1. nei cantoni con gli strumenti di democrazia diretta più sviluppati, il prodotto interno lordo (PIL) *pro capite* è del 15 per cento più alto della media; 2. nei cantoni dove i cittadini votano il bilancio comunale, c'è il 30 per cento in meno di evasione fiscale della media; 3. nelle comunità dove il bilancio deve essere approvato dai cittadini tramite *referendum*, la spesa pubblica è più bassa del 10 per cento *pro capite* rispetto alle comunità dove non c'è questo diritto; 4. nelle comunità dove c'è il *referendum* finanziario, c'è il 25 per cento in meno di debito pubblico rispetto a dove questo strumento non c'è; 5. i servizi pubblici costano meno nelle città con la democrazia diretta più avanzata: la raccolta dei rifiuti è del 20 per cento più economica.

Art. 138. (*Revisione della Costituzione*).

La modifica dell'articolo 138 della Costituzione origina dalla volontà di introdurre i principi della democrazia diretta anche al livello della legislazione di rango costituzionale.

Contrariamente al passato, che ha visto i popoli svolgere un ruolo spesso marginale nei grandi rivolgimenti sociali e politici a matrice democratica che, per lo più guidati da gruppi politici elitari, si sono succeduti a partire dalla fine del Settecento fino ai tempi recenti, oggi l'estensione dei principi di cittadinanza e di autogoverno e il rafforzamento della coscienza di appartenenza alla comunità locale e dell'impegno civile per i diritti umani a livello internazionale hanno di molto elevato le aspettative di partecipazione dei cittadini alla decisione politica, a tutti i livelli, ivi compresa la deci-

sione sulla modifica del quadro di norme condivise che sono poste a fondamento della forma repubblicana dello Stato.

L'attuale formulazione costituzionale attribuisce ai cittadini la sola facoltà di ratifica di un quadro di norme costituzionali proposte, redatte e promulgate esclusivamente da esperti costituzionalisti e l'unica possibilità di rigetto passa attraverso l'istituto del *referendum* confermativo, peraltro attivabile solo nel caso in cui le suddette leggi di rango costituzionale siano approvate dal Parlamento con una maggioranza non qualificata di due terzi dell'Assemblea. Per essere più precisi: nessuna facoltà propositiva è ammessa. Ecco allora che la modifica dell'articolo 138 va nella direzione di attribuire al popolo sovrano la responsabilità diretta nella promulgazione di tutte le leggi di revisione della Costituzione, rendendone obbligatoria l'approvazione attraverso il voto popolare espresso con *referendum* confermativo. Inoltre, al terzo comma viene introdotta la nuova facoltà, mai ammessa in precedenza, che la legge costituzionale sia emendabile attraverso l'istituto della proposta di legge costituzionale popolare a voto popolare. Tale istituto, già introdotto in tutte le sue funzionalità con l'articolo 73-bis, al quale si rimanda per approfondimenti, prevede che il Parlamento mantenga la facoltà di opporsi alla proposta popolare di revisione della Costituzione elaborando una sua controproposta, che dovrà, come è ovvio, essere preventivamente approvata da entrambe le Camere con maggioranza semplice e poi presentata al comitato promotore della proposta di legge costituzionale d'iniziativa popolare. Il comitato può accettare la controproposta parlamentare e quindi non si procede con il voto popolare. Nel caso invece che il comitato non accetti la controproposta, ambedue saranno sottoposte al voto popolare. L'elettore potrà decidere di sostenere l'una o l'altra (votando un solo «sì») o nessuna delle due (votando «no»), in quest'ultimo caso optando per lo «*status quo*»,

cioè la Costituzione invariata. Molto particolare è il sistema di voto scelto, perché prevede che prevalga il «sì» maggioritario ad una delle due proposte (supponiamo un 30 per cento) anche se soccombente nei confronti del «no» (supponiamo un 40 per cento), nel caso in cui la percentuale complessiva dei «sì» ottenga la maggioranza dei voti validi (50 per cento + 1). Il fatto di sommare i voti dei «sì» alle due proposte, in opposizione ai «no» ad entrambe, ha un alto valore di innovazione democratica. Le ragioni sono presto dette e ne elenchiamo alcune: 1. la competizione referendaria deve correttamente svolgersi tra due opposti schieramenti, quello dei «sì» alla modifica della legge costituzionale e quello dei «no» alla modifica; 2. anche il fronte dei «no» è, virtualmente, variegato, e vota «no» per una serie di motivazioni diversificate, da qui discende la correttezza democratica di opporre decisamente un «sì» a un «no»; 3. chi vota «sì» è consapevole che vota per una modifica dello *status quo* e certamente non desidera che questa scelta sia vanificata dal fatto che il fronte dei «sì» sia diviso tra due proposte anche in parte antitetiche, oltretutto a causa della resistenza ad oltranza di una minoranza, ancorché assai rappresentativa, della Repubblica, che è il Parlamento; deve, in altre parole, prima di tutto essere rispettata la volontà di cambiamento dei «sì»; 4. nonostante le due proposte, popolare e parlamentare, possano apparire distinte e ipoteticamente confliggenti, il fatto di accomunare i voti dei «sì» alle due proposte mantiene il forte significato di «unità nella diversità» e spinge le due parti proponenti le modifiche a cercare con tutte le loro forze la via dell'unificazione delle proposte, piuttosto che quella della resistenza ad oltranza sulle proprie posizioni; 5. al contrario, il mettere alla pari le tre proposte «sì» popolare, «sì» parlamentare, «no» ad entrambe, indurrebbe i sostenitori della proposta parlamentare ad una più o meno palese alleanza con il fronte dei «no», in favore della con-

servazione dello «*status quo*» e a tutto detrimento della volontà di cambiamento, chiaramente manifestata dal popolo con la proposta di revisione della Costituzione. In altre parole, un tipo di ordinamento referendario con tre possibili maggioranze aprirebbe al Parlamento (e alle forze conservatrici che, spesso, rappresenta) una via diretta per intervenire sempre con una controproposta di rottura del fronte del cambiamento e di implicita alleanza con il fronte della conservazione. Per tutta questa serie di motivi, e anche in considerazione della grande solidità dell'impianto costituzionale italiano, congelato in modo da essere difficilmente emendabile se non con leggi di revisione di alto profilo democratico, si è deciso di introdurre

questo particolare tipo di deliberazione a tre opzioni, «sì» alla proposta, «sì» alla controproposta, «no» al cambiamento e due sole quote di maggioranza, i «sì» al cambiamento o i «no» al cambiamento. Il *blog* di riferimento dell'iniziativa *quorum zero* e più democrazia è: «www.quorumzeropiudemocrazia.it». La nascita di questa proposta di legge costituzionale, la sua discussione e il suo percorso si possono trovare sul sito «www.paolomichelotto.it». Il *forum* di discussione è: «<http://quorum.forumattivo.it/>». Il gruppo *facebook* di riferimento si chiama «iniziativa *quorum zero* e più democrazia»: [http://www.facebook.com/home.php?sk=group'116774758409798](http://www.facebook.com/home.php?sk=group%27116774758409798).

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. L'articolo 50 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 50. – Tutti i cittadini di età superiore a sedici anni possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità. Le Camere sono tenute a rispondere entro tre mesi dalla data di presentazione delle petizioni».

Art. 2.

1. L'articolo 67 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 67. – Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato. I membri del Parlamento sono soggetti a revoca. Trascorso un anno del loro mandato, un numero di elettori pari ad almeno il 12 per cento degli aventi diritto al voto del collegio elettorale di pertinenza o almeno all'1 per cento dell'intero corpo elettorale nazionale, può presentare una richiesta di votazione popolare di revoca del mandato. Quando la maggioranza dei votanti si esprime a favore della revoca, il mandato del parlamentare è considerato revocato e deve essere intrapresa un'azione immediata per ricoprire la posizione vacante, con le modalità previste dalla legge».

Art. 3.

1. L'articolo 69 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 69. - I membri del Parlamento ricevono un'indennità determinata dagli elettori al momento del voto.

Gli elettori scelgono nella scheda elettorale un numero intero compreso tra 1 e 10, la cui media aritmetica, ottenuta dalle indicazioni di voto valide arrotondata al primo decimale, viene moltiplicata per il reddito medio *pro capite* dei cittadini. I membri del Parlamento non ricevono altri trattamenti economici o materiali o prestazioni di beni e servizi, diarie o rimborsi, al di fuori dell'indennità».

Art. 4.

1. L'articolo 70 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 70. - La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere o dal popolo sovrano ogni volta che ne fa richiesta un numero di elettori stabilito dalla Costituzione».

Art. 5.

1. L'articolo 71 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 71. - L'iniziativa delle leggi appartiene ai cittadini elettori, a ciascun membro delle Camere, al Governo e agli organi ed enti ai quali è conferita da legge costituzionale.

I cittadini elettori esercitano l'iniziativa delle leggi mediante la proposta di un progetto redatto in articoli».

Art. 6.

1. L'articolo 73 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 73. - Il popolo può esercitare l'iniziativa delle leggi mediante la proposta di legge d'iniziativa popolare a voto parlamentare.

I promotori di una proposta di legge d'iniziativa popolare a voto parlamentare devono costituirsi in un comitato composto da almeno undici persone aventi diritto di voto.

Il comitato deve rendere conto pubblicamente, con criteri di massima trasparenza, di tutti i movimenti di denaro relativi all'iniziativa, pena la decadenza della stessa.

Il numero di firme da raccogliere a sostegno di una proposta di legge d'iniziativa popolare a voto parlamentare deve essere almeno pari allo 0,1 per cento del numero degli elettori della Camera dei deputati. Il tempo per la raccolta di firme è di massimo diciotto mesi.

Il testo della proposta di legge d'iniziativa popolare a voto parlamentare deve essere consegnato alla Segreteria generale della Camera dei deputati.

Una proposta di legge d'iniziativa popolare a voto parlamentare, in seguito alla raccolta delle firme valide nei tempi prescritti, segue l'*iter* legislativo previsto dall'articolo 72.

Il Parlamento deve prendere in esame la proposta di legge d'iniziativa popolare a voto parlamentare e votarla nel termine massimo di dodici mesi dalla data di presentazione delle firme alla Segreteria generale della Camera dei deputati.

In mancanza di voto parlamentare la proposta di legge è sottoposta a voto popolare, previa dichiarazione di ammissibilità da parte della Corte costituzionale».

Art. 7.

1. Dopo l'articolo 73 della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 73-bis. - Il popolo può esercitare l'iniziativa delle leggi mediante una proposta di legge d'iniziativa popolare a voto popolare.

I promotori di una proposta di legge d'iniziativa popolare a voto popolare devono costituirsi in comitato composto da almeno undici persone aventi diritto di voto.

Il comitato deve rendere conto pubblicamente, con criteri di massima trasparenza, di tutti i movimenti di denaro relativi all'iniziativa, pena la decadenza della stessa.

Il numero di firme da raccogliere a sostegno di una proposta di legge d'iniziativa popolare a voto popolare deve essere almeno pari all'1 per cento del numero degli elettori della Camera dei deputati. Il tempo per la raccolta di firme è di massimo diciotto mesi.

Il testo della proposta di legge d'iniziativa popolare a voto popolare deve essere consegnato alla Segreteria generale della Camera dei deputati.

Una proposta di legge d'iniziativa popolare a voto popolare, in seguito alla raccolta delle firme valide nei tempi prescritti, segue l'*iter* legislativo previsto dall'articolo 72.

Il Parlamento può prendere in esame la proposta di legge d'iniziativa popolare a voto popolare.

Entrambe le Camere hanno il diritto di proporre al comitato promotore della proposta di legge d'iniziativa popolare a voto popolare emendamenti, nel rispetto dello spirito originario della proposta di legge, che possono essere accettati o rifiutati dal comitato stesso.

Nel caso che il Parlamento approvi la proposta di legge con gli eventuali emendamenti accettati dal comitato non si procede al voto popolare.

Il Parlamento può elaborare una controproposta di legge.

La proposta di legge d'iniziativa popolare e la controproposta di legge parlamentare sono sottoposte al voto popolare.

Se la proposta di legge non è stata approvata dal Parlamento entro dodici mesi dalla presentazione alla Segreteria generale della Camera dei deputati, la proposta di legge d'iniziativa popolare e l'eventuale controproposta di legge parlamentare, devono essere sottoposte a voto popolare, previa dichiarazione di ammissibilità da parte della Corte costituzionale, in una data da fissare non prima di quattordici e non oltre diciotto mesi dalla presentazione alla Segreteria generale della Camera dei deputati.

Se esiste una controproposta di legge parlamentare, gli elettori potranno votare a favore della proposta di legge d'iniziativa popolare o a favore della controproposta di legge parlamentare, oppure contro entrambe.

Nel caso che la proposta di legge d'iniziativa popolare e la controproposta di legge parlamentare raccolgano insieme la maggioranza dei voti, viene approvata l'opzione delle due che ha ottenuto più voti.

Il Parlamento non può modificare la legge d'iniziativa popolare a voto popolare approvata dai cittadini, per tutta la durata della legislatura nella quale è stata approvata la legge stessa».

Art. 8.

1. L'articolo 74 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 74. - È sospesa l'entrata in vigore di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richieda, entro dieci giorni dall'avvenuta approvazione, un comitato composto da undici cittadini sostenuto dalle firme di 10.000 elettori o un Consiglio regionale. In seguito alla richiesta di sospensione è indetto il *referendum* confermativo se, entro tre mesi dall'avvenuta approvazione in sede parlamentare o governativa della legge o dell'atto avente valore di

legge, tale richiesta viene sostenuta dalle firme di almeno l'1 per cento del numero degli elettori della Camera dei deputati. La proposta di legge sottoposta a *referendum* confermativo entra comunque in vigore se la richiesta di *referendum* confermativo non raccoglie il numero minimo di firme in sostegno.

Hanno diritto di partecipare al *referendum* confermativo tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.

La proposta di legge entra in vigore quando la maggioranza dei voti validamente espressi nel *referendum* confermativo si esprime a favore.

La legge determina le modalità di attuazione del *referendum* confermativo.

Si procede obbligatoriamente a *referendum* confermativo per:

- a) ogni modifica della Costituzione;
- b) ogni trattato internazionale che trasferisce diritti di sovranità ad altre organizzazioni;
- c) le leggi elettorali;
- d) le leggi sul finanziamento dei partiti e dell'attività politica;
- e) i decreti-legge entro un anno dalla loro approvazione».

Art. 9.

1. Dopo l'articolo 74 della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 74-bis. - È indetto *referendum* popolare propositivo per deliberare in tutto o in parte una nuova legge o atto avente valore di legge oppure per deliberare la modifica di un analogo provvedimento vigente, quando lo richiedono il 2 per cento degli elettori o tre Consigli regionali.

Hanno diritto di partecipare al *referendum* tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.

La proposta soggetta a *referendum* è approvata se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

In caso di esito positivo, il legislatore è tenuto a dare attuazione all'esito del *referendum* entro novanta giorni dallo spoglio delle schede. Il legislatore non può modificare o derogare il risultato del *referendum* propositivo prima che siano trascorsi dieci anni dalla sua entrata in vigore. Il risultato del *referendum* propositivo è modificabile o derogabile da un altro *referendum* in qualsiasi momento».

Art. 10.

1. L'articolo 75 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 75. - È indetto *referendum* popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedano almeno l'1 per cento degli elettori o cinque Consigli regionali.

Hanno diritto di partecipare al *referendum* tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.

La proposta soggetta a *referendum* è approvata se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

La legge determina le modalità di attuazione del *referendum*».

Art. 11.

1. Dopo l'articolo 75 della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 75-bis. - Le leggi approvate dal Parlamento sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione.

Se il *referendum* confermativo popolare dà esito sfavorevole alla legge, essa viene abrogata e non può più essere ripresentata prima di cinque anni.

Le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il trentesimo giorno successivo alla loro pubblica-

zione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso.

Le leggi sottoposte a voto popolare entrano in vigore il giorno dopo l'esito favorevole del *referendum*.

Il Parlamento non può modificare o eludere l'esito del voto popolare, per tutta la durata della legislatura».

Art. 12.

1. Dopo l'articolo 75-*bis* della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 75-*ter*. - La raccolta delle firme a sostegno delle richieste di *referendum* e delle proposte di legge d'iniziativa popolare a livello locale o nazionale può avvenire su supporto sia cartaceo che elettronico-informatico.

Alla certificazione delle firme in forma cartacea sono abilitati, nell'intero territorio nazionale, anche i cittadini che ne fanno richiesta scritta agli uffici preposti dei Comuni o delle Regioni. Essi esercitano una funzione pubblica e sono soggetti alle norme, ai doveri e alle responsabilità penali validi per l'esercizio di tali funzioni.

La legge definisce le forme più funzionali ed economiche per consentire le votazioni popolari».

Art. 13.

1. Dopo l'articolo 75-*ter* della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 75-*quater*. - Gli strumenti di democrazia diretta sono applicabili a tutta la materia legislativa già di competenza dei rappresentanti eletti dal popolo e non possono in alcun caso confliggere né con le disposizioni inderogabili del diritto internazionale, né con i principi della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, né con il dettato della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fon-

damentali, né con il catalogo dei diritti fondamentali contenuto nei Trattati dell'Unione europea.

Ciascuna proposta di legge o di *referendum* deve rispettare il principio dell'unità della forma e della materia».

Art. 14.

1. Dopo l'articolo 75-*quater* della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 75-*quinquies*. - Viene assicurata la corretta informazione riguardo alle proposte referendarie e alle iniziative popolari tramite un apposito libretto informativo disponibile entro tre settimane dalla data del voto. In esso vengono descritti per capitoli: il problema in breve, gli argomenti redatti dal comitato promotore e gli argomenti redatti dalle parti che si oppongono. Tale libretto viene inviato, a cura del Ministero dell'interno, ad ogni elettore in forma cartacea ed elettronica, e trasmesso dai mezzi di comunicazione pubblici e privati che ricevono sovvenzioni pubbliche dirette o indirette o che usufruiscono di concessione pubblica».

Art. 15.

1. Dopo l'articolo 75-*quinquies* della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 75-*sexies*. - Il comitato dei cittadini costituitosi per un *referendum* o per un'iniziativa o per una petizione, successivamente alla verifica delle firme, può scegliere lo strumento di democrazia diretta da utilizzare, purché i requisiti previsti siano soddisfatti e l'intenzione di voler utilizzare i citati strumenti di democrazia diretta sia stata indicata nel foglio della raccolta delle firme stesse».

Art. 16.

1. Dopo l'articolo 75-*sexies* della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 75-*septies*. - Le pubbliche amministrazioni, compatibilmente con le proprie esigenze istituzionali, mettono a disposizione a titolo gratuito le proprie strutture, terreni e attrezzature idonei ad accogliere i cittadini che intendono incontrarsi, su richiesta e organizzazione dei comitati promotori iniziative o *referendum*, durante il periodo previsto per la raccolta delle firme e nel mese precedente il voto popolare».

Art. 17.

1. L'articolo 118 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 118. - Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b)* e *h)* del secondo comma dell'articolo 117 e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Promuovono la partecipazione dei cittadini all'azione politico-legislativa, includendo nei loro statuti i *referendum* consultivi, confermativi, abrogativi e propositivi,

senza *quorum* di partecipazione, su tutti i temi di competenza dell'ente entro i limiti stabiliti dall'articolo 75-*quater*. Negli statuti di tali enti deve anche essere previsto il *referendum* di revoca degli eletti alle cariche pubbliche, senza *quorum* di partecipazione».

Art. 18.

1. L'articolo 138 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 138. - Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi e non superiore a sei e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

Le leggi stesse sono sottoposte a *referendum* popolare e non sono promulgate se non sono approvate dalla maggioranza dei voti validi.

Il popolo esercita l'iniziativa di revisione della Costituzione, mediante la proposta di un progetto redatto in articoli che segue l'*iter* previsto per le proposte di legge d'iniziativa popolare a voto popolare, ad eccezione del numero di firme da raccogliere a sostegno della stessa, che deve essere almeno pari al 2 per cento del numero degli elettori della Camera dei deputati».

