



Mehr direkte Demokratie in die Verfassung

Ein Vorschlag zur Reform
der italienischen Verfassung

Thomas Benedikter



Politische Bildung und Studien in Südtirol
Centro sudtirolese di formazione e studi politici
Zenter de stude y de formazion politica dl Südtirol
South Tyrol's Center for Political Studies and Civic Education

Impressum

Mehr direkte Demokratie in die Verfassung

Ein Vorschlag zur Reform der italienischen Verfassung

Autor: Dr. Thomas Benedikter
Herausgeber: POLITiS - Politische Bildung und Studien in Südtirol
Weinstr. 60 - I-39057 Frangart
Tel. +39 324 5810427
info@politis.it
www.politis.it

Frangart, Dezember 2017



Die von POLITiS genutzte Lizenz CC BY-NC-ND 3.0 legt fest, dass die Vervielfältigung und Verbreitung nur dann erlaubt wird, wenn der Name der Autorin bzw. des Autors genannt wird, wenn die Verbreitung nicht für kommerzielle Zwecke erfolgt und wenn keine Bearbeitung, Abwandlung oder Veränderung erfolgt.

Die in den POLITiS-Expertisen vertretenen Positionen decken sich nicht unbedingt mit jenen des Vereins als solchem.

Der Verein POLITiS "...verfolgt erzieherische und wissenschaftliche Zwecke aufbauend auf den Grundsätzen der Solidarität und den Grundwerten der Demokratie...Insbesondere fördert der Verein zukunftsfähige Ansätze der demokratischen Partizipation, solidarischer Wirtschaftsformen, sowie der ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Nachhaltigkeit."

Art. 2 des Vereinsstatuts

Mehr direkte Demokratie in die Verfassung

Ein Vorschlag zur Reform der italienischen Verfassung

	<i>Inhaltsübersicht</i>	<i>Seite</i>
	Für eine Reform der Bürgerbeteiligungsrechte in der Verfassung	4
1	Mehr direkte Mitbestimmungsrechte der Bürger verankern	6
2	Die Grundanliegen des Reformvorschlags	7
3	Einige Gründe für die Abschaffung des Beteiligungsquorums	8
4	Erläuterung der vorgeschlagenen Änderungen	10
4.1	Die Petition (Art. 50)	10
4.2	Die Abwahl (Art. 67)	10
4.3	Die Vergütung der Parlamentarier (Art. 69)	11
4.4	Die Volksinitiative mit Volksabstimmung (Art. 73)	12
4.5	Das fakultative und obligatorische bestätigende Referendum (Art. 74)	13
4.6	Das propositive Referendum (direkte Volksinitiative, Art. 74 bis)	14
4.7	Das abschaffende Referendum und allgemeine Bestimmungen (Art. 75)	15
4.8	Die Lokalkörperschaften und die direkte Demokratie (Art. 118)	17
4.9	Die Abänderung der Verfassung (Art. 138)	18
5.	Der Verfassungsgesetzentwurf zur direkten Demokratie im Wortlaut	19

"Wir sind alle zugleich private Bürger und im Dienste der Allgemeinheit. Für uns ist ein Mensch, der die Aufgaben des Staates meidet, nicht einfach ein Mensch, der nur an sich denkt, sondern ein nutzloser Bürger. Wenn auch wenige von uns in der Lage sind, die Politik zu gestalten, sind wir doch alle fähig, sie zu beurteilen."

Perikles, Lob der Demokratie (aus den "Geschichten" von Thukydides)

Für eine Reform der Bürgerbeteiligungsrechte in der Verfassung

Anfang 2012 hat sich eine Gruppe von Vereinen und Bürgerlisten aus verschiedenen Regionen entschlossen, ein ehrgeiziges Volksbegehren (gemäß Art. 71, Abs. 2, Verf.) auf den Weg zu bringen, um die Bürgerbeteiligung an der Politik – die "Volksrechte" würden die Schweizer sagen – auszubauen und zu stärken: die *"Proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare per abolire il quorum e introdurre la democrazia diretta"*. Nicht weniger als 10 Artikel der Verfassung sollten abgeändert werden, um das gesamte Instrumentarium der direkten Demokratie auf Staatsebene einzuführen und zudem neue Regeln für die Abwahl von gewählten Vertretern und die Verabschiedung des Wahlgesetzes für das Parlament zu verankern. Eine kleine Revolution für das politische System Italiens, und doch nur überfällige Reformen, um die Kluft zwischen der "Politikerkaste" und der Bevölkerung zu überwinden, für mehr Kontrolle der Politiker zu sorgen und den souveränen Bürgern das letzte Wort in der Politik zu verschaffen.

Eingeführt würde die Volksinitiative (*referendum propositivo*), das fakultative bestätigende Referendum (*referendum confermativo*), die Verfassungsinitiative und das obligatorische Referendum bei Verfassungsänderungen. Abgeschafft würde das Quorum und der Ausschluss einiger wichtiger Materien vom Zugriff der Referenden, geregelt die Informationspflichten des Staates, das Recht der Wähler, beim Akt des Wählens auch die Politikerbezüge zu festzulegen, das bestätigende Referendum zum Wahlgesetz und zur Finanzierung der Parteien. Sehr wichtig für Südtirol wie für alle Regionen und Gemeinden wäre der neue Art. 118, der alle Gebietskörperschaften verpflichtet, die neuen Referendumsrechte einzuführen und das Quorum abzuschaffen.

Warum dieser Reformvorschlag? In Italien steht es heute schlecht um die direkte Beteiligung der Bürger an der Politik. Die Referendumsrechte sind unterentwickelt und schlecht geregelt. Kein Wunder, dass nur sehr selten Volksabstimmungen abgehalten werden. Obwohl überall und auf allen Regierungsebenen strittige Fragen zu lösen wären und die Menschen mitentscheiden wollen, verhindert die überholte und restriktive Regelung der direkten Demokratie die aktive Mitwirkung der Bürgerinnen an der Politik. Viele lassen es von vornherein bleiben, entmutigt von bürokratischen Hindernissen, frustriert von der Wirkung des Beteiligungsquorums, das immer wieder Boykottkampagnen auf den Plan ruft. Obwohl hin und wieder in Anspruch genommen ist das abschaffende Referendum ein Volksrecht von geringerer Bedeutung. Die beiden Grundpfeiler der direkten Demokratie - die

echte Volksinitiative (in Italien auch propositives Referendum genannt) und das bestätigende Referendum (Veto der Bürger gegen ein Gesetz vor dessen Inkrafttreten) - sind von der Verfassung gar nicht vorgesehen.

In Italien ist es höchst an der Zeit, über diesen beschränkten Ansatz der am 1.1.1948 in Kraft getretenen Verfassung hinauszugehen, um der politischen Kreativität der Bürger mehr Platz zu geben und ihnen mehr Kontrollrechte gegenüber den Politikern an die Hand zu geben. Diese werden in der politischen Praxis Italiens auch dringend gebraucht. Es genügt nicht mehr, mit dem Damoklesschwert des Quorums über dem Kopf, einen Gesetzesartikel abschaffen zu können. Die Bürgerinnen müssen tatsächlich über eigene Gesetzesinitiativen abstimmen können; sie müssen auch ein Veto gegenüber dem Parlament und den Regionalräten einlegen können, um Schaden durch unzumutbare Gesetze und untragbare Großprojekte abzuwenden. Die Bürger sollen auch das Recht auf Abwahl unfähiger Vertreter erhalten und die Politikerdiäten mit einem besonderen Modus festlegen können. Das geht nur mit den grundlegenden und gut geregelten Verfahren der direkten Demokratie ohne Quorum. Dies kann in Italien nur auf dem Weg der Änderung der Verfassung geschehen.

Die Möglichkeiten der Bürger, von unten eine solche Verfassungsänderung anzuregen, sind sehr begrenzt. Zum einen könnten sie politische Kräfte ins Parlament wählen, welchen die direkte Demokratie ein echtes Anliegen ist. Als unmittelbares Recht steht den Bürgerinnen nur das Volksbegehren offen (*proposte di legge di iniziativa popolare*), denn die echte Verfassungsinitiative, die bei Ablehnung der Vorlage durch das Parlament zur Volksabstimmung führt, gibt es in Italien nicht. Ein solches Volksbegehren zur Reform der Verfassung hat das Promotorenkomitee "Quorum Zero" im Sommer 2012 mit mehr als 50.000 gesammelten Unterschriften dem Parlament vorgelegt. Die Vorlage ist in der Verfassungskommission nach kurzer Debatte abgelehnt worden. Das Recht auf Volksabstimmung besteht in Italien in solchen Fällen nicht. Die meisten Volksbegehren werden nicht einmal ernsthaft diskutiert. Allein dieser Missstand zeigt auf, dass dringend die echte Volksinitiative (mit zwingender Volksabstimmung) erforderlich ist, um dem Souverän in der Demokratie, den Bürgern, mehr Einfluss zu verschaffen.

Das vorliegende Dossier greift dieses Volksbegehren auf und erläutert kurz den Inhalt, der nach wie vor äußerst aktuell ist. Die Regierung Renzi hätte mit der geplanten Verfassungsreform nur einige Pseudo-Reformen der Referendumsrechte mit völlig unzureichenden Verbesserungen eingeführt. Nicht nur aus diesem Grund ist diese Verfassungsreform beim bestätigenden Referendum vom 4. Dezember 2016 von der Wählerschaft Italiens mit großer Mehrheit abgelehnt worden. Das am 4.3.2018 neu zu wählende Parlament ist aufgerufen, die direkte Demokratie rasch neu und besser zu regeln.

Thomas Benedikter

Frangart, Dezember 2017

1. Mehr direkte Mitbestimmungsrechte der Bürger verankern

Europa durchlebt aufgrund der Euro-Krise eine wirtschaftlich schwierige Phase, doch auf sozialer und politischer Ebene fordern immer mehr Bürger mehr Mitentscheidungsrechte und Beteiligungsmöglichkeiten in der Politik. Der vorliegende Verfassungsgesetzentwurf setzt sich das Ziel, ein Machtmonopol zu beseitigen: jenes der Gesetzgebungsmacht eines kleinen Personenkreises, der Parteiapparaten und mächtigen Interessengruppen verpflichtet ist. Die italienische Verfassung behält nämlich nicht dem Parlament die ausschließliche Gesetzgebungsmacht vor. Im Gegenteil, sie verleiht auch den Bürgerinnen die Befugnis, Gesetzentwürfe vorzulegen, die sogenannten "Volksinitiativgesetzentwürfe".

Dieses Grundrecht der Bürger wird aber durch die derzeitige Regelung und Praxis im Parlament völlig unterlaufen. Im vorliegenden Gesetzentwurf wird die Materie neu geregelt, damit Geist und Buchstabe der Verfassung endlich zur Anwendung gebracht werden. Damit sollen im Rahmen des Verfassungssystems die Kontrollrechte der Bürgerinnen verstärkt, Volksabstimmungen erleichtert, das Beteiligungsquorum abgeschafft, die Abwahl gewählter Mandatare eingeführt und den Bürger das Recht auf echte Volksinitiative verschafft werden. Zu diesem Zweck wird vorgeschlagen, dass über das bloße Volksbegehren ans Parlament (*proposta di legge di iniziativa popolare*, ohne Recht auf Volksabstimmung) hinaus auch das Recht auf Volksinitiative mit Volksabstimmung eingeführt wird. Wenn das Parlament eine solche Volksinitiative aus verschiedenen Gründen nicht behandelt oder ablehnt, wird sie der Gesamtheit der Bürgerinnen zur Abstimmung vorgelegt. Es geht darum, die Verfahren zur Vorlage und Verabschiedung von Gesetzen durch die souveränen Bürgerinnen zu verbessern, also die Verfahren direkter Demokratie. Das für die Ausübung dieser Bürgerrechte schädliche und unnötige Beteiligungsquorum muss abgeschafft werden.

Die Verfassung Italiens weist in dieser Hinsicht deutliche Lücken auf, die im Rahmen der parlamentarischen Praxis dazu geführt haben, dass die Bürgerbeteiligung an der Politik auf allen Ebenen vom Staat bis zur Gemeinde kaum zum Tragen gekommen ist. Doch gibt es auch offenkundige Widersprüche in der Verfassung, wenn es etwa einerseits den Institutionen zur Pflicht gemacht wird, die Initiative der Bürgerinnen fürs Gemeinwesen und das Gemeinwohl zu fördern (Art. 118, 4), während andererseits für Volksabstimmungen ein Beteiligungsquorum von 50% vorgeschrieben wird (Art. 75), das regelmäßig zu Boykottkampagnen gegen die Volksabstimmungen geführt hat. Nicht nur diese beteiligungsfeindliche Regel muss entfernt werden, sondern auch die wichtigsten Verfahren der direkten Demokratie – die echte Volksinitiative und das bestätigende Referendum auf normale Staatsgesetze – muss eingeführt werden. In der Folge muss auch das geltende Staatsgesetz Nr. 352/1970 zur Anwendung der Referendumsrechte neu gefasst werden.

Zu diesem Zweck soll das Instrument des Volksbegehrens gemäß Art. 71 der Verfassung genutzt werden, das zwar die Vorlage eines direkt von Bürgern ausgearbeiteten Gesetzentwurfs ermöglicht, aber aufgrund des Fehlens einer zwingenden Volksabstimmung und des Fehlens der Pflicht des Parlaments zur Behandlung des Volksbegehrens innerhalb

bindender Fristen, ein zu schwaches Instrument darstellt. So kann nicht überraschen, dass bisher der Großteil der Volksbegehren laut Art. 71, die manchmal nicht nur von den vorgesehenen 50.000, sondern von hunderttausenden Bürger unterschrieben worden sind, im Parlament gar nicht behandelt worden ist.

2. Die Grundanliegen des Reformvorschlags

Durch Einführung der echten Volksinitiative und des bestätigenden Referendums werden in der Verfassung die Grundrechte der Bürgerinnen auf Mitentscheidung und auf Kontrolle gegenüber den politischen Vertretern wesentlich gestärkt. Die Bürger können eine neue und aktivere Rolle in der Politik spielen. Es wird ein korrekteres, ebenbürtiges Verhältnis zwischen Parteien, Institutionen und Bürgerinnen geschaffen. Um welche Rechte geht es dabei?

- die Volksinitiative mit dem Recht auf Volksabstimmung, in Italien auch als "propositives Referendum" bezeichnet;
- das bestätigende Referendum bei Gesetzen vor deren Inkrafttreten (das heute nur bei Verfassungsänderungen unter bestimmten Umständen zur Anwendung kommt);
- das Recht auf Abwahl politischer Vertreter;
- das obligatorische bestätigende Referendum, immer dann, wenn die gewählten Vertreter ihren eigenen Wahlmodus (Wahlrecht), sowie ihre Rechte und Bezüge regeln (z.B. die Parteienfinanzierung, Sonderrechte der Parlamentarier gegenüber der Justiz usw.).

Diese Instrumente werden in der Folge näher erläutert. Bei den Anwendungsregeln zu diesen Rechten muss vor allem das Beteiligungsquorum abgeschafft werden. Das Beteiligungsquorum hat von 1997 bis 2009 alle abrogativen Volksabstimmungen scheitern lassen und damit immer mehr Menschen von der aktiven Beteiligung an der Politik entfremdet. Das geltende Quorum von 50% muss vom Prinzip ersetzt werden: "Wer zur Urne geht, soll entscheiden; wer zuhause bleibt, überlässt die Entscheidung bewusst seinen Mitbürgern". Somit muss bei einer Volksabstimmung die Entscheidung ganz jenen zustehen, die abstimmen, nicht jenen, die sich nicht interessieren oder die sich der Stimme enthalten. Dies ist eine der Grundregeln, die die direkte Demokratie in Ländern mit langer positiver Erfahrung mit diesen Verfahren überhaupt zum Funktionieren gebracht hat.

Von besonderer Bedeutung ist auch die freie und korrekte Information über die Themen der Volksinitiativen und anstehenden Volksabstimmungen seitens der Institutionen, aber auch der Medien, damit sich alle Bürgerinnen unabhängig ein Bild von der Frage machen können. Außerdem sind zeitgemäße, bürgernahe Formen der Unterschriftensammlung erforderlich, z.B. nach dem Muster der von Italien übernommenen Regelung zur Anwendung der Europäischen Bürgerinitiative. Man muss künftig seine Unterschrift sowohl auf Papier als auch digital via Internet leisten können. Schließlich braucht es klare und verbindliche Regeln

für den Staat zwecks Wahrung des Rechts auf Information der Bürger während der Volksabstimmungskampagnen. Die diesbezügliche Praxis der öffentlichen Hand ist völlig überholt.

In der zukünftigen Ausgestaltung der Mitentscheidungsrechte der Bürgerinnen werden die Volksinitiative und das bestätigende Referendum im Vordergrund stehen. Dennoch ist im vorliegenden Volksbegehrensvorschlag das abschaffende (abrogative) Referendum weiter enthalten, nicht weil es eine so wichtige Form des Referendums wäre, sondern weil es in den bisher 43 Jahren seiner Anwendung einen festen Platz im politischen Bewusstsein der Bürgerinnen Italiens gefunden hat, und vielleicht auch deshalb, weil es in Italien genug Gesetze gibt, die man getrost abschaffen könnte.

3. Einige Gründe für die Abschaffung des Beteiligungsquorums

1. Bei einem Quorum zählt jeder Wähler, der nicht zur Abstimmung geht (sich also der Stimme enthält) automatisch als Nein-Stimme, während in der Realität sehr viele Wähler aus den verschiedensten privaten Gründen nicht zur Urne gehen. Bei den Wahlen gibt es kein Quorum, und es zählen nur die gültigen, für die Parteien und Kandidaten abgegebenen Stimmen. Die Nicht-Beteiligung an einer Volksabstimmung muss gleich bewertet werden wie die Nicht-Beteiligung an Wahlen, nämlich als eine Stimmenthaltung ohne Gewicht und Einfluss auf das Endresultat.

2. Das Beteiligungsquorum lädt - wie aus Erfahrung bekannt - die Gegner einer Volksinitiative immer wieder zu Boykottkampagnen ein. Sie müssen die Wähler nicht mit Gegenargumenten überzeugen, damit sie mit NEIN stimmen, sondern können einfach allgemein zum Fernbleiben an den Urnen aufrufen. Dadurch summiert sich die Gruppe der echten Gegner einer Volksabstimmungsvorlage und die große Gruppe der Wähler, die aus anderen, privaten Gründen verhindert ist. Diese umfasst erfahrungsgemäß mindestens ein Drittel der Wahlberechtigten. Damit kann die Beteiligung rasch unter 50% sinken.

3. In Italien ist bei sehr wichtigen Volksabstimmungen kein Quorum vorgesehen, so z.B. beim bestätigenden Referendum zu Verfassungsänderungen (Art. 138, Abs.2) und bei den bestätigenden Referenden zu Regierungsformgesetzen (Wahlrecht, direkte Demokratie) auf regionaler und Landesebene.

4. Während die Gegner mit Boykottkampagnen die demokratische Auseinandersetzung scheuen und eine unfaire Allianz mit den Nicht-Interessierten und sonstig verhinderten Wählern bilden, werden die politisch interessierten und beteiligungswilligen Bürgerinnen durch ein Quorum bestraft. Das Quorum belohnt jene, die sich nicht beteiligen, bestraft hingegen jene, die mit hohem ehrenamtlichen Einsatz Volksabstimmungen auf den Weg bringen.

5. In einem gewissen Sinn führt das Beteiligungsquorum auch zu einer Aushöhlung des Rechtes auf geheime Wahl. Wer sich nämlich trotz einer Boykottkampagne an der Abstimmung beteiligt, wird von den Gegnern einer Abstimmungsvorlage leicht als Befürworter identifiziert.

6. Die Befürchtung, dass eine sehr aktive Minderheit bei einer Volksabstimmung ohne Quorum eine passive Mehrheit, "überrumpeln" könnte, ist unbegründet. Bei sehr umstrittenen Sachfragen steigt die Beteiligung an Volksabstimmungen immer weit über 50% an. Die Mehrheit der Wähler hat immer die Möglichkeit, Anliegen einer Minderheit, die als ungerechtfertigt betrachtet werden, abzulehnen. Jene politischen und sozialen Kräfte, die vorgeben, die Mehrheit der Bevölkerung zu vertreten, steht es immer frei, ihre Unterstützer zur Teilnahme an der Volksabstimmung zu mobilisieren.

7. Das Quorum wird von den Bürgern selbst nicht befürwortet, dort wo sie selbst über die demokratischen Mitentscheidungsrechte entscheiden können. Werden diese Rechte von den politischen Vertretern alleine geregelt, versuchen diese, mit dem Quorum ihre Interessen zu schützen.

8. In Ländern mit gut ausgebauter und gut funktionierender direkter Demokratie wie in der Schweiz und in den USA gibt es kein Beteiligungsquorum und ist bisher auch nicht gefordert worden.

9. Das Quorum hat in Italien seit 43 Jahren den Bürgern die Beteiligung an den Volksabstimmungen nachweislich abspenstig gemacht. Nachdem von 1995 bis 2009 alle abrogativen Referenden am Quorum gescheitert sind, haben sich Millionen von Bürgerinnen frustriert von der Ausübung dieses Rechts abgewandt. Die direkte Demokratie hat jedoch den Zweck, die Beteiligung der Bürger zu fördern, nicht abzuschrecken. Das Quorum, ursprünglich als Anreiz zur Teilnahme verstanden, hat sich längst ins Gegenteil verkehrt. Millionen Bürgerinnen nehmen nicht mehr teil, weil sie die Hoffnung aufgegeben haben, dass ihr Urnengang etwas bewirkt.

10. Das Quorum hat seinen Ursprung im Misstrauen gegenüber den Bürgerinnen. Die Verfahren direkter Demokratie sollen in der heutigen Gesellschaft die Beteiligung der Bürger an der Politik und die öffentliche Diskussion über wichtige Fragen anregen. Das Quorum fördert hingegen Boykottkampagnen und damit das Gegenteil einer offenen politischen Debatte um Sachfragen. Es ist weit einfacher, sich dieser Debatte zu entziehen und mit oberflächlichen Slogans die Bevölkerung zum Fernbleiben von den Urnen aufzurufen, als mit Argumenten zu überzeugen. Das Quorum ist ganz klar beteiligungsfeindlich.

4. Erläuterung der vorgeschlagenen Änderungen der Verfassungsartikel

4.1 Die Petition (Art. 50)

Mit einer Petition können die Bürger von den beiden Kammern des Parlaments verlangen, bestimmte Fragen gesetzlich zu regeln oder sie können den Institutionen eine Frage von allgemeinem Interesse zur Kenntnis bringen, wobei Anrecht auf Beantwortung besteht. Dieser Verfassungsartikel ist in den 63 Jahren des Bestehens der Republik nicht mit Anwendungsgesetz anwendbar gemacht worden. Deshalb konnten die Bürgerinnen das Grundrecht auf Petition nicht wahrnehmen. Somit wird festgelegt, dass die Petenten ein Recht auf Antwort seitens des Parlaments innerhalb von 3 Monaten haben.

4.2. Die Abwahl (Art. 67)

Dieser Artikel regelt zur Zeit nur die Wahl der Mitglieder des Parlaments. Wir schlagen die Einführung des Rechts auf Abwahl vor ("recall" im angelsächsischen Raum), das den Bürgerinnen die Ersetzung eines politischen Vertreters vor Ende seines Mandats mit Ende der Legislaturperiode ermöglicht. Die Abwahl ist heute in den USA auf lokaler und Bundesstaatenebene vorhanden, in Venezuela, in Bolivien, in British Columbia (Kanada), in Argentinien. Den meisten von einem Abwahlverfahren betroffenen Politikern wird Korruption, schlechte Amtsführung, Bruch des Vertrauens seitens der Wähler vorgeworfen. Die Abwahl setzt eine entsprechende Petition voraus mit der Sammlung einer gesetzlich festgelegten Zahl von Unterschriften. In der Schweiz ist auf Kantonsebene die Abwahl nur gegenüber der gesamten Kantonalregierung oder des gesamten Kantonalrats möglich. Folgende Argumente haben uns bewogen, die Abwahl auch in die italienische Rechtsordnung einführen zu wollen:

- 1) Sie ermöglicht die ständige Kontrolle der gewählten Politiker. Die Wähler müssen nicht bis zum Ende der Legislatur warten, um unfähige, unverantwortliche Politiker abzusetzen. Die Abwahl zwingt die Politiker, dem Wähler ständig rechenschaftspflichtig zu sein. Die Möglichkeit der Abwahl erinnert den Politiker daran, dass er in den Diensten des Gemeinwesens steht, nicht umgekehrt.
- 2) Sie reduziert die Macht jener, die den Politikern finanziell an die Macht verhelfen.
- 3) Sie liefert den Bürgerinnen einen Grund, Verhalten und Entscheidungen der Politiker aktiver zu verfolgen. Sie bringt die Bürger zu mehr Engagement, statt zu Ohnmachtsgefühl.
- 4) Sie bietet ein Ventil, Unzufriedenheit mit bestimmten Politikern auszudrücken. Die Abwahl ermöglicht eine rasche Konfliktlösung.
- 5) Die relativ hohe Zahl von Unterschriften, die für die Forderung nach einer Abwahl nötig ist, bildet eine wirksame Barriere gegen den Missbrauch dieses Verfahrens.

Aufgrund der Komplexität und häufigen Änderung des Wahlrechts fürs Parlament, werden für die Einleitung eines Verfahrens zur Abwahl zwei Methoden vorgeschlagen:

- a) Über die Sammlung von Unterschriften von 12% der Wahlberechtigten im Wahlkreis des betroffenen Politikers. Dabei muss berücksichtigt werden, dass nicht alle Parlamentsmitglieder über die Wahl in nur einem Wahlkreis ins Parlament einziehen.
- b) Mit Sammlung von 1% der Unterschriften der gesamten Wählerschaft auf Staatsebene. Diese Zahl, die derzeit etwa 500.000 Wählern entspricht, ist für die Abwahl eines einzigen Parlamentsmitglieds eine enorm hohe Zahl, die nur in Fällen größter Entrüstung über einen Politiker zum Tragen kommen wird sowie in jenen Fällen, wo die Anwendung der ersten Methode nicht in Frage kommt.

Wie bei allen übrigen Volksentscheiden, ist auch bei der Abwahl kein Beteiligungsquorum vorgesehen. Die Abwahl hat sofortige Wirkung. Es bleibt dem Parlament überlassen, die Nachbesetzung eines abgewählten Politikers mit Staatsgesetz zu regeln. Artikel 118 sieht vor, dass das Verfahren der Abwahl auch auf lokaler Ebene eingeführt werden muss. Die Bürgerinnen können in Zukunft mithilfe der hier vorgeschlagenen neuen Volksrechte eine Verfassungsänderung erwirken, mit welcher die gesamte Regierung oder das gesamte Parlament nach Schweizer Muster abgewählt werden können.

4.3 Die Vergütung der Parlamentarier (Art. 69)

In der heutigen Fassung sieht dieser Artikel vor, dass die Diäten der Parlamentarier mit Staatsgesetz geregelt werden, doch Beträge selbst werden nicht genannt. Im Volksbegehrentwurf wird vorgeschlagen, dass es den Wählern bei der Wahl des Parlaments zustehen soll, die Vergütung der Parlamentarier für die betreffende Legislatur festzulegen. Dabei soll diese Vergütung an das mittlere Einkommen der Bevölkerung geknüpft werden. Die Berechnung würde in der Praxis folgendermaßen erfolgen:

- Das Jahreseinkommen pro Kopf der in Italien Ansässigen wird aus amtlichen Quellen (z.B. dem ISTAT) ermittelt. Es lag 2011 bei 22.000 Euro.
- Beim Wahlvorgang hat jeder Wähler die Möglichkeit, den Multiplikator festzulegen, mit welchem dieses Durchschnittseinkommen multipliziert werden soll.
- Am Ende der Stimmenausschüttung wird der Durchschnitt aller angegebenen Multiplikatoren berechnet (aufgerundet auf eine Kommastelle) und auf das betreffende Durchschnittseinkommen angewandt.
- Beispiel: würde beim Wahlvorgang ein durchschnittlicher Multiplikator von 3,5 ermittelt, beliefe sich die Vergütung der Parlamentarier auf $3,5 \times 22.000 \text{ Euro} = 77.000 \text{ Euro}$ im Jahr.

Mit dieser Lösung würde die politische Vertretung wieder stärker zu einem Dienst an der Allgemeinheit werden, anstatt die Mentalität der Selbstbedienung an öffentlichen Mitteln zu fördern.

4.4 Die Volksinitiative mit Volksabstimmung (Art. 73)

Die italienische Verfassung gesteht grundsätzlich auch den Bürgern gesetzgebende Funktion zu. Um dieses Recht und damit die Beteiligung der Bürgerinnen an der Legislative wirksam werden zu lassen, werden in den nachfolgenden Artikeln entsprechende Verfahren festgelegt. In Art. 70 Verf. wird der Begriff "das souveräne Volk" eingefügt, um die Souveränität der Gesamtheit der Staatsbürgerinnen auch gegenüber den gewählten Vertretern klar zu stellen. Der Art. 71 Verf. stellt die Wählerschaft mit der Befugnis der Gesetzesinitiative anderen Organen grundsätzlich gleich.

Die vom Volk ausgehende Gesetzesinitiative (Volksbegehren) besteht bereits heute in der Verfassungsordnung Italiens (Art. 73). Schon die Verfassungsgeber von 1947 wollten dieses demokratische Grundrecht nicht nur den Berufspolitikern vorbehalten, sondern unter bestimmten Voraussetzungen allen wahlberechtigten Staatsbürgern zugänglich machen. Diese Möglichkeit ist in Form der Europäischen Bürgerinitiative mit dem Lissaboner EU-Vertrag 2009 auch allen EU-Bürgern auf EU-Ebene eingeräumt worden.

Das Instrument der Volksinitiative und damit das Recht der Staatsbürger auf die Gesetzesinitiative wird jedoch bis heute durch eine banale Regelung der Verfahren im Parlament ausgehebelt. Diese Regelung gibt nämlich den Gesetzesinitiativen der Parlamentsmitglieder immer Vorrang vor den Gesetzesvorschlägen mit Volksinitiative. In der Geschichte der Republik ist es äußerst selten zur Debatte im Parlament über derartige Volksinitiativen gekommen. Trotz der äußerst geringen Erfolgsrate der Volksbegehren wird dieses Instrument dennoch immer wieder von Gruppen von Bürgerinnen genutzt, die die nötigen Unterschriften sammeln und Gesetzesvorschläge im Parlament einbringen.

Mit unserem Vorschlag wird das Recht der Bürger auf Gesetzesinitiative endlich tatsächlich eingelöst. Damit wird es nicht mehr möglich sein, derartige Volksbegehren einfach zu archivieren, weil eine Pflicht zur Behandlung im Parlament innerhalb einer verbindlichen Frist eingeführt wird. Wird diese Frist nicht eingehalten oder wird der Vorschlag vom Parlament abgelehnt, kommt es automatisch zur Volksabstimmung.

Der Art. 73 ist die folgerichtige Erweiterung dieses Prinzips im Geiste der Verfassung. Die souveränen Staatsbürger haben auch das Recht auf Abstimmung über die von ihnen eingebrachten Gesetzesvorschläge. In diesem Fall steht es dem Parlament zu, einen Gegenvorschlag zur Abstimmung zu bringen. Damit werden beide Vorschläge, jener der Bürgerinnen und jener der Parlamentsmehrheit, dem Volk zur Abstimmung vorgelegt.

Dieses Verfahren funktioniert in zahlreichen Demokratien der Welt und steht absolut nicht im Gegensatz zur repräsentativen Demokratie, sondern stellt vielmehr ihre logische Ergänzung dar. Eine ganz wesentliche Voraussetzung für die Nutzung dieser Instrumente ist die freie, unabhängige und korrekte Information zu allen vorliegenden Gesetzesvorschlägen.

4.5 Das fakultative und obligatorische bestätigende Referendum (Art. 74)

Mit diesem Artikel wird im Volksbegehren die Einführung des bestätigenden Referendums nach dem Muster der Schweiz vorgeschlagen, wo dieses Volksrecht bereits seit 1874 besteht. Jedes vom Parlament verabschiedete Gesetz soll nach genau geregelter Verfahren und bei Vorlage der erforderlichen Unterschriftenzahl einer Volksabstimmung unterzogen werden können. Nur im Fall der Zustimmung der Bürger kann das fragliche Gesetz auch in Kraft treten.

Das bestätigende Referendum hat bei einer guten Regelung der direkten Demokratie besonderes Gewicht. So sind in der Schweiz auf Bundesebene von 1874 bis 2004 151 bestätigende Referenden abgehalten worden. In 78 Fällen haben die Bürgerinnen den Parlamentsvorschlag abgelehnt, was 51,65% entspricht. Die Themen reichten von den Abkommen mit der EU über den Einsatz von Schweizer Soldaten im Ausland bis zur Privatisierung der Energiewirtschaft. In derselben Zeit hat das Bundesparlament in Bern insgesamt 2200 Gesetze verabschiedet. Somit sind nur 3,5% der Gesetze einem bestätigendem Referendum unterworfen worden, während die Bürgerinnen bei 96,5% der Gesetze keine Volksabstimmung verlangt haben.

In unserem Vorschlag sehen wir zwecks Ergreifung des bestätigenden Referendums vor, dass binnen 10 Tagen ab Verabschiedung des fraglichen Gesetzes im Parlament ein Komitee aus 11 Bürgern gebildet wird, die mindestens 10.000 Unterschriften sammeln müssen. Dieser erste Schritt hat aufschiebende Wirkung und erlaubt dem Promotorenkomitee die Sammlung von Unterschriften von mindestens 1% der Wahlberechtigten innerhalb von 3 Monaten. Gelingt diese Sammlung, wird das vom Parlament verabschiedete Gesetz der ganzen Wählerschaft zur Bestätigung oder Ablehnung in einer Volksabstimmung ohne Beteiligungsquorum vorgelegt.

Darüber hinaus müssen einige für das Funktionieren des demokratischen Systems grundlegende Regelungen immer dem obligatorischen Referendum unterworfen werden:

1. Jede Abänderung der Verfassung.
2. Jedes internationale Abkommen, das Souveränitätsrechte an supranationale Organisationen überträgt.
3. Die Wahlgesetz.
4. Das Gesetz zur Parteienfinanzierung.
5. Die Gesetzesdekrete innerhalb eines Jahres ab Verabschiedung.

Verfassungsänderungen müssen bei geltender Regelung nur dann zur Volksabstimmung kommen, wenn sie von weniger als zwei Drittel des Parlaments verabschiedet worden sind. Wir schlagen vor, dass jede Änderung unseres Grundgesetzes einer Volksabstimmung unterworfen werden soll.

Mit dem Punkt 2 soll vermieden werden, dass den Staatsbürgern wesentliche Teile ihrer Souveränität zugunsten von supranationalen Organisationen entzogen werden, die nicht ausreichend demokratisch legitimiert sind oder deren Organe nicht demokratisch gewählt werden.

Das Wahlrecht ist für die parlamentarische Demokratie von entscheidender Bedeutung, weshalb auch eine Mehrheit der Bürgerinnen zustimmen muss. Ebenso wichtig ist die Frage der Finanzierung der Parteien. Wenn Politiker alleine diese Frage regeln, befinden sie sich in einem eklatanten Interessenkonflikt. Sie haben das Interesse, ihrer Partei im Auge, das erfahrungsgemäß oft zu Lasten des Gemeinwohls geht, weshalb es einer stärkeren Kontrolle durch die Bürger bedarf.

Die Gesetzesdekrete müssen aufgrund ihrer Dringlichkeit sofort in Kraft treten. Mit solchen Dekreten werden Rechte aufs bestätigende Referendum umgangen, weshalb ihre Bestätigung im Wege des Referendums innerhalb eines Jahres zur Auflage gemacht wird, um Missbrauch dieser Rechtsform zu vermeiden.

4.6 Das propositive Referendum (direkte Volksinitiative, Art. 74 bis)

Dieses grundlegende Instrument der direkten Demokratie ist in einigen Statuten von Regionen, Provinzen und Gemeinden Italiens schon vorhanden. Dieses Verfahren ist in über 20 US-Bundesstaaten wie z.B. Kalifornien und Oregon seit Langem mit dem Namen "Initiative" etabliert. Die Volksinitiative erlaubt es, nach Sammlung der Unterschriften von 2% der Wahlberechtigten (derzeit rund 1 Million Bürgerinnen) einen von Bürgern erarbeiteten Gesetzesvorschlag direkt zur Volksabstimmung zu bringen. Die direkte Volksinitiative weist einige wesentliche Unterschiede zum Volksbegehren mit Volksabstimmung gemäß des hier vorgeschlagenen Art. 73bis auf:

- es erfordert die doppelte Zahl an Unterschriften (2% statt 1%);
- der Gesetzesvorschlag wird direkt dem Volk zur Abstimmung vorgelegt ohne Einbeziehung des Parlaments;
- die für die Abwicklung des Verfahrens erforderliche Zeit beträgt maximal 1 Jahr, wird also im Vergleich zum Volksbegehren schneller abgewickelt;
- ein Recht auf Gegenvorschlag des Parlaments ist nicht vorgesehen.

Auch bei dieser Volksabstimmung soll - wie bei allen anderen Referenden - ein Beteiligungsquorum ausgeschlossen werden. Wer abstimmt, entscheidet. Nach der Volksabstimmung hat, bei positivem Ausgang im Sinne der Einbringer, der Gesetzgeber 90 Tage Zeit, um das Ergebnis der Abstimmung umzusetzen. Ein sofortiges Inkrafttreten des Vorschlags der Volksinitiative ist nicht denkbar, weil dieses das bestehende Recht zur Gänze oder zum Teil aufhebt und ersetzt. Somit muss dem Parlament eine Mindestfrist eingeräumt werden, um die bestehende Rechtslage im Sinne des Ergebnisses der Volksabstimmung anzupassen. Darüber hinaus werden als Bindungsdauer einer direkten Volksinitiative 10

Jahre festgeschrieben. In dieser Zeit kann das Ergebnis einer Abstimmung nicht durch das Parlament, sondern nur durch eine weitere Volksinitiative abgeändert werden.

4.7 Das abschaffende Referendum und allgemeine Bestimmungen (Art. 75)

Die geltende Regelung sieht vor:

- Absatz 1: mindestens 500.000 Wähler müssen mit ihrer Unterschrift ein derartiges Referendum verlangen.
- Absatz 2: einige Sachbereiche werden vom Referendum ausgeschlossen.
- Absatz 4: nur wenn 50% der Wahlberechtigten abstimmen, ist die Volksabstimmung gültig.
- Absatz 5: der Gesetzgeber legt die Anwendung und Verfahrensregelung fest, was mit Staatsgesetz Nr. 352/1970 erfolgt ist. Dieses hat den Modus der Unterschriftensammlung (Beglaubigung durch bestimmte befugte Personen) und die Sammelfrist sehr restriktiv geregelt.

Seit 1995 sind alle abschaffenden Referenden bis zu jenem vom Juni 2011 aufgrund der Nicht-Erreichung des Beteiligungsquorums für ungültig erklärt worden, wodurch auch der finanzielle Aufwand für den Staat vergeudet war. Im Volksbegehren wird nach dem Muster der Schweiz, Bayerns, Kaliforniens vorgeschlagen, dass alle Sachbereiche einem solchen Referendum unterworfen werden können und kein Beteiligungsquorum gilt.

Art. 75 bis - Die Kundmachung der Gesetze und Volksabstimmungsergebnisse

Bei der bisher in Art. 75 der Verfassung geregelten Kundmachung der Gesetze und Volksabstimmungsergebnisse wird ausgeschlossen, dass ein mit bestätigendem Referendum abgelehntes Gesetz im Lauf der darauf folgenden 5 Jahre wieder ins Parlament eingebracht werden kann.

Art. 75 ter - Die elektronische Unterschrift und Beglaubigungsbefugnis der Bürgerinnen

Die Unterschriften können auf Papier oder auf elektronischem Weg gesammelt werden, wie es auch ab 2012 für die Europäische Bürgerinitiative in der gesamten EU zur Anwendung kommen wird. Dabei kommt ein amtlich überprüfbarer Modus der Unterschriftenabgabe via Internet zur Anwendung. Im Art. 75 ter ist darüber hinaus das Prinzip eingebaut worden, dass es allen Bürger, die es wünschen, ermöglicht werden muss, die gesammelten Unterschriften zu beglaubigen. Gleich wie die derzeit für diese Rolle befugten Beglaubiger würden diese Bürgerinnen zu strafrechtlich haftenden Personen mit Beglaubigungsvollmacht. Mit dieser Regelung würde sich Italien der Praxis in der Schweiz und Kalifornien annähern, wo die Unterschriften ohne amtliche Beglaubigung gesammelt werden können. Dabei werden die Unterschriften auf selbst herausgegebenen Vordrucken gesammelt, die auch übers Internet und über Inserate in Zeitungen publiziert werden. Die Wahlämter üben die formale Kontrolle aus, indem die vorgelegten Unterschriften mit den offiziell hinterlegten Unterschriften der jeweiligen Wahlberechtigten verglichen werden.

Art. 75 quater - Für Volksrechte in Frage kommende Sachbereiche

Den Bürgern wird dieselbe inhaltliche Zuständigkeit über politische Sachbereiche zuerkannt wie ihren politischen Vertretern, doch werden Gesetzesinitiativen, die den Grund- und Menschenrechten widersprechen, nicht zugelassen.

Art. 75 quinquies - Amtliches Informationsheft

Um die größtmögliche und bewusste Beteiligung der Bürgerinnen an den Volksabstimmungen zu gewährleisten, sowohl beim bestätigenden Referendum als auch bei der Volksinitiative, soll jedem Wahlberechtigten ein Informationsheft seitens der zuständigen Ämter übermittelt werden (=Abstimmungsheft), das sich auch in der Schweiz sehr bewährt hat.

Art. 75 sexies - Die Bürgerinnen können das direktdemokratische Verfahren auch nach Hinterlegung der Unterschriften ändern.

Den Bemühungen der Bürger für mehr Beteiligung an politischen Entscheidungen soll in verschiedener Weise Genüge getan werden. Ein Promotorenkomitee kann sich die Sammlung von Unterschriften für eine bestimmte Art von Volksabstimmung zum Ziel setzen, jedoch die erforderliche Zahl nicht erreichen. In diesem Fall kann das Promotorenkomitee für die Verwendung der gesammelten Unterschriften für ein anderes direktdemokratisches Verfahren optieren, das eine geringere Anzahl von Unterschriften erfordert. Zu diesem Zweck muss das Promotorenkomitee bereits bei der Unterschriftensammlung die voraussichtliche Nutzung dieser Unterschriften bekannt geben.

Art. 75 septies - Kostenlose, offizielle Werbeflächen für die Volksinitiativen und Referenden

Die direkte Demokratie funktioniert gut, wenn ihre Regeln gut und bürgernah ausgestaltet werden. Den Promotorenkomitees stehen in der Bewerbung von Volksabstimmungen dieselben Rechte zu wie den wahlwerbenden Parteien.

4.8 Die Lokalkörperschaften und die direkte Demokratie (Art. 118)

Der bisherige Wortlaut dieses Verfassungsartikels ist beibehalten worden, doch mit einem Zusatz: in den Statuten der Regionen und Lokalkörperschaften müssen die Rechte auf bestätigende, abschaffende und propositive Referendum anerkannt werden ohne Beteiligungsquorum und für alle Sachbereiche, für welche die gewählten Vertreter auf der jeweiligen Regierungsebene zuständig sind. Diese Pflicht besteht heute nicht, weshalb sie erst in sehr wenigen Lokalkörperschaften zur Anwendung gekommen sind und wenige das Quorum abgeschafft haben, während in den meisten Fällen Einschränkungen bei den referendumsfähigen Sachbereichen verfügt worden sind.

Die Vorteile der direkten Demokratie sind auf staatlicher wie auf regionaler und lokaler Ebene nachweislich, wie z.B.:

- Die politische Macht wird feiner verteilt. Das Verhältnis zwischen Politikern und Bürgern wird ebenbürtiger. Bürgerinnen haben mehr Möglichkeiten, sich aktiv in die Politik einzubringen.
- Sie gibt den Minderheiten die Möglichkeit, ihre Anliegen bekannt zu machen und fördert die öffentliche Auseinandersetzung. Damit reduziert sie die Gefahr der Gewaltbereitschaft und Radikalisierung von gesellschaftlichen Gruppen, verstärkt hingegen die Legitimation der mit Volksabstimmung getroffenen Entscheidungen.
- Sie fördert das bürgerschaftliche Engagement und den gegenseitigen Respekt und verbessert somit auch die politische Kultur und die Achtung der Bürgerrechte.
- Sie verleiht den Bürgern mehr und wirksamere Kontrollrechte gegenüber Parlament und Regierung. Sie verhindert die Bildung einer von der Wählerschaft abgehobenen "politische Kaste".
- Sie zwingt die Politiker, ihre Politik zu erläutern und zu rechtfertigen. Die Transparenz der politischen Entscheidungsprozesse wird erhöht.
- Wenn die direktdemokratischen Verfahren gut geregelt sind, können sie von den Bürgerinnen selbst nach Bedarf ausgebaut und angepasst werden.

Die direkte Demokratie wirkt sich auch auf die Wirtschaft eines Landes oder einer Region deutlich positiv aus. Laut einer Studie von Prof. Kirchgässner (Universität St. Gallen) und Prof. Larsfeld (Universität Marburg) sind u.a. folgende Entwicklungen zu beobachten:

- In den Kantonen mit den am besten ausgestalteten Volksrechten liegt das BIP um 15% höher als der Durchschnitt.
- In den Gemeinden, in welchen die Bürger über den Jahreshaushaltsvoranschlag abstimmen können, liegt die Steuerhinterziehung um 30% unter dem Durchschnitt.
- In den Gemeinden mit Finanzreferendum liegen die öffentlichen Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung um 10% unter dem Durchschnitt jener Gemeinden, in welchen diese Pflicht nicht besteht.
- In den Gemeinden mit Finanzreferendum liegt die öffentliche Verschuldung um 25% geringer als in den Gemeinden ohne dieses Instrument.
- Wo die direkte Demokratie weiter entwickelt ist, kosten die öffentlichen Dienstleistungen weniger. So ist etwa die Abfallentsorgung in solchen Gemeinden um 20% kostengünstiger.

4.9 Die Abänderung der Verfassung (Art. 138)

Der Vorschlag zur Abänderung des Art. 138 rührt von der Notwendigkeit her, die Prinzipien der direkten Demokratie auch auf die Verfahren der Verfassungsrechtsgebung zu übertragen. Im Unterschied zur Vergangenheit, als die Bevölkerung bei großen politischen Umbrüchen häufig nur in eine Zuschauerrolle gedrängt wurde und der Prozess der Verfassungsrechtsgebung völlig in der Hand der politischen Eliten lag, haben sich die Rahmenbedingungen und die Erwartungen der Bürgerinnen wesentlich geändert. Die

Selbstverwaltungsrechte, die politische Kultur, der durchschnittliche Bildungsgrad, das Engagement für Menschen und Bürgerrechte haben das politische Bewusstsein allgemein wesentlich wachsen lassen. Auf allen Ebenen politischer Entscheidungsfindung wollen Bürger und Bürgerinnen heute an der Politik teilhaben und dies schließt die Mitwirkung an der Gestaltung der Verfassung Italiens ein.

Die heutige Regelung gesteht den Bürgern nur das Recht zu, die von Experten ausgearbeiteten und von Parteien verfügbaren Normen zu ratifizieren, wobei nur bei einer Mehrheit im Parlament von weniger als zwei Dritteln das Recht auf ein bestätigendes Referendum (ohne Quorum) besteht. In der italienischen Rechtsordnung besteht kein Recht der Bürgerinnen auf Verfassungsinitiative mit nachfolgender Volksabstimmung.

Deshalb sieht der Volksbegehrensvorschlag zur Neufassung des Art. 138 vor, dass die souveränen Staatsbürger bei jeder Verfassungsänderung zu Rate gezogen werden müssen, und zwar in Form des obligatorischen bestätigenden Referendums. Darüber hinaus wird das bisher in Italien unbekannte Recht eingeführt, dass auch die Verfassung mit einer Volksinitiative (propositives Referendum) mit Volksabstimmung abgeändert werden kann.

Nachfolgend der originale Wortlaut des Volksbegehrens zur Verfassungsänderung (*proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare „Iniziativa Quorum Zero e Più Democrazia*) eingereicht als Volksinitiative (*proposta di legge di iniziativa popolare*) am 18. Juli 2012 gemäß Art. 71, Abs. 2, der Verfassung und des Staatsgesetzes vom 25. Mai 1970, Nr. 352, Art. 48 und 49.

5. Der Verfassungsgesetzentwurf zur direkten Demokratie im Wortlaut

"Proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare per abolire il quorum e introdurre la democrazia diretta" - Modifiche agli articoli 67, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 118 e 138 della Costituzione, in materia di mandato e revoca, indennità degli eletti, formazione delle leggi, iniziativa popolare, referendum confermativo e abrogativo, enti locali e revisione della Costituzione tramite iniziativa legislativa costituzionale."

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

«Art. 50. - Tutti i cittadini di età superiore ai 16 anni possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità. Le Camere sono tenute a rispondere entro 3 mesi dalla data di presentazione delle stesse.».

Art. 2 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% degli aventi diritto al voto del collegio elettorale di pertinenza o almeno all'1% 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 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 italiani. 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 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 qualvolta ne faccia richiesta un numero di elettori stabilito dalla Costituzione.».

Art. 5 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 ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.

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

Art. 6 L'articolo 73 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 73. - Il popolo può esercitare l'iniziativa delle leggi mediante la proposta di legge di iniziativa popolare a voto parlamentare. I promotori di una legge di iniziativa popolare a voto parlamentare devono costituirsi in comitato composto da almeno 11 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 legge di iniziativa popolare a voto parlamentare deve essere almeno pari allo 0,1% del numero degli elettori della Camera dei Deputati. Il tempo per la raccolta di firme è di al massimo 18 mesi.

Il testo della proposta di legge di iniziativa popolare a voto parlamentare deve essere consegnato alla cancelleria della Camera dei deputati. Una legge di 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 di iniziativa popolare a voto parlamentare e votarla nel termine massimo di 12 mesi dalla data di presentazione delle firme alla Cancelleria della Camera dei Deputati. In mancanza di voto parlamentare la legge sarà sottoposta a voto popolare, previa dichiarazione di ammissibilità da parte della Corte Costituzionale.».

Art. 7 Dopo l'articolo 73 della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 73 bis. - Il popolo può esercitare l'iniziativa delle leggi mediante la proposta di legge di iniziativa popolare a voto popolare. I promotori di una legge di iniziativa popolare a voto popolare devono costituirsi in comitato composto da almeno 11 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 legge di iniziativa popolare a voto popolare deve essere almeno pari all'1% del numero degli elettori della Camera dei Deputati. Il tempo per la raccolta di firme è di massimo 18 mesi. Il testo della proposta di legge di iniziativa popolare a voto popolare deve essere consegnato alla cancelleria della Camera dei deputati. Una legge di 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 di iniziativa popolare a voto popolare. Entrambe le camere hanno il diritto di proporre al comitato di iniziativa popolare a voto popolare emendamenti, nel rispetto dello spirito originario della proposta di legge, che possono essere accettati o rifiutati dal comitato stesso.

In caso che il parlamento approvi la legge con gli eventuali emendamenti accettati dal comitato non si procede al voto popolare. Il parlamento può elaborare una controproposta di legge.

La proposta popolare e la controproposta parlamentare sono sottoposte al voto popolare. Se la legge non è stata approvata dal Parlamento entro 12 mesi dalla presentazione alla Cancelleria della Camera dei Deputati, la legge di iniziativa popolare e l'eventuale controproposta parlamentare, devono essere sottoposte a voto popolare, previa dichiarazione di ammissibilità da parte della Corte Costituzionale, in una data da fissarsi non prima di 14 e non oltre 18 mesi dalla presentazione alla Cancelleria della Camera dei Deputati.

Se esiste una controproposta parlamentare, gli elettori potranno votare a favore della iniziativa popolare o a favore della controproposta parlamentare, oppure contro entrambe. Nel caso che la proposta e la controproposta raccolgano insieme la maggioranza dei voti, viene approvata l'opzione delle due che ha ottenuto più voti.

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

Art. 8 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 10 giorni dall'avvenuta approvazione, un comitato composto da 11 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% 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:

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

Art. 9 Dopo l'articolo 74 della Costituzione è inserito il seguente:

« Art. 74 bis - È indetto referendum popolare propositivo per deliberare in tutto od in parte una nuova legge od atto avente valore di legge oppure per deliberare la modifica di un analogo provvedimento vigente, quando lo richiedono il 2% degli elettori o 3 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 90 giorni dallo spoglio delle schede. Il legislatore non può modificare o derogare il risultato del referendum propositivo prima che siano trascorsi 10 anni dalla sua entrata in vigore. Il risultato del referendum propositivo è modificabile o derogabile da un altro referendum in qualsiasi momento ».

Art. 10 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% 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 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 5 anni. Le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il trentesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, 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 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 iniziative di legge popolare a livello locale o nazionale, può avvenire su supporto sia cartaceo che elettronico-informatico. Alla certificazione delle firme in forma cartacea sono abilitati, sull'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 quindi soggetti alle norme, doveri e responsabilità penali valide per l'esercizio di dette funzioni.

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

Art. 13 Dopo l'articolo 75 ter della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 75 quater. - Gli strumenti di democrazia diretta sono applicabili a tutte le materie legislative già di competenza dei rappresentanti eletti dal popolo e non possono in alcun caso configgere 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 Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, 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 Dopo l'articolo 75 quater della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 75 quinquies. - Viene assicurata la corretta informazione riguardo alle proposte referendarie ed alle iniziative popolari tramite un apposito libretto informativo disponibile entro 3 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 media pubblici e privati che ricevano sovvenzioni pubbliche dirette o indirette o che usufruiscano di concessione pubblica.».

Art. 15 Dopo l'articolo 75 quinquies della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 75 sexies. - Il comitato dei cittadini costituitosi per un referendum o per una 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 sopraccitati strumenti di democrazia diretta sia stata indicata nel foglio della raccolta delle firme stesse.».

Art. 16 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 ed attrezzature idonei ad accogliere i cittadini che intendano incontrarsi, su richiesta ed 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 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'art. 73 quater. Negli statuti di tali enti dovrà anche essere previsto il referendum di revoca degli eletti alle cariche pubbliche, senza quorum di partecipazione.».

Art. 18 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 iniziative di legge popolare a voto popolare, con la differenza che il numero di firme da raccogliere a sostegno della stessa deve essere almeno pari al 2% del numero degli elettori della Camera dei Deputati.».