



Più democrazia diretta nella Costituzione

Una proposta di riforma della
Costituzione italiana

Thomas Benedikter (a cura di)



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

Più democrazia diretta nella Costituzione

Una proposta di riforma della Costituzione italiana

Autore: Gruppo promotore della proposta di legge di iniziativa popolare "Quorum zero"

Redazione: Thomas Benedikter

Editore: Centro studi POLITiS - Politische Bildung und Studien in Südtirol

Strada del Vino 60 - I-39057 Frangarto (BZ)

Tel. +39 324 5810427

info@politis.it

www.politis.it

Frangarto, dicembre 2017



La licenza CC BY-NC-ND 3.0, utilizzata da POLITiS, prevede che la riproduzione e la diffusione di questo documento è consentita citando il nome dell'autore, non utilizzando la pubblicazione per fini commerciali e rinunciando ad ogni elaborazione, trasformazione e modifica del testo.

Le posizioni presentate all'interno della serie „Dossier POLITiS“ non sono necessariamente identiche a quelle del Centro Studi in quanto tale.

L'attività dell'associazione POLITiS "... dovrà contribuire a motivare e preparare i cittadini alla partecipazione attiva alla politica nel quadro di diritti e procedure democratici nonché di confrontarsi criticamente con le problematiche attuali nel mondo politico sociale e economico.....

L'associazione è politicamente indipendente, confessionalmente neutrale e libera di interessi economici categoriali."

Art. 2 dello statuto di POLITiS

Più democrazia diretta nella Costituzione

L'iniziativa popolare "quorum zero": una proposta di riforma della Costituzione italiana

	<i>Indice</i>	<i>Pagina</i>
	Per una riforma dei diritti referendari nella Costituzione	4
1	L'iniziativa quorum zero e più partecipazione - Relazione	6
2	Illustrazione dei singoli articoli	9
2.1	La petizione (art. 50)	9
2.2	Mandato e revoca (art. 67)	10
2.3	L'indennità dei membri del Parlamento (art. 69)	11
2.4	La funzione legislativa e l'iniziativa legislativa (art. 70 e 71)	12
2.5	L'iniziativa legislativa popolare	12
2.6	Il referendum confermativo facoltativo e obbligatorio (art. 74)	13
2.7	Il referendum propositivo e abrogativo (art 74 bis)	15
2.8	Altri punti qualificanti della proposta di riforma	16
2.9	Gli enti locali e la democrazia diretta (art. 118)	17
2.10	La revisione della Costituzione (art. 138)	18
	<i>Link utili</i>	
3.	Il testo della proposta di riforma Più democrazia nella Costituzione	21

Per una riforma dei diritti referendari nella Costituzione

All'inizio del 2012 un gruppo di associazioni e liste civiche di varie regioni ha deciso di avviare una proposta di legge di iniziativa popolare (art. 71, comma 2, Cost.) piuttosto ambiziosa per ampliare e rafforzare la partecipazione diretta dei cittadini alla politica, la "*Proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare per abolire il quorum e introdurre la democrazia diretta*". Niente di meno di dieci articoli della Costituzione sarebbero stati modificati per introdurre lo strumentario completo della democrazia diretta a livello nazionale, per stabilire nuove regole per la revoca dei rappresentanti eletti e per l'iter legislativo della legge elettorale nel Parlamento. Sarebbe stata una piccola rivoluzione per il sistema politico italiano, ma in fondo nient'altro che una riforma necessaria per colmare il varco fra la popolazione e la casta politica, per controllare meglio i rappresentanti eletti e per garantire ai cittadini sovrani l'ultima parola nella politica.

In Italia sono quasi assenti i due pilastri di ogni democrazia diretta funzionante: l'iniziativa popolare, cioè il referendum propositivo, e dall'altra parte il referendum confermativo sulle leggi ordinarie che equivale ad un diritto di veto dei cittadini contro una legge prima dell'entrata in vigore. Sono assenti perché non previsti dalla Costituzione del 1948 che invece prevede il quorum, regola assai deleteria per il funzionamento della democrazia diretta. Quindi improcrastinabile una riforma della Costituzione.

Stando a questa riforma verrebbe introdotto l'iniziativa popolare (referendum propositivo), il referendum confermativo facoltativo, l'iniziativa popolare costituzionale e il referendum confermativo obbligatorio nel caso di modifiche della Costituzione da parte del Parlamento. Verrebbe abolito il quorum e cancellata l'esclusione di alcune materie importanti dai diritti referendari. Verrebbero definiti bene gli obblighi di informazione dello Stato nel contesto della democrazia diretta, introdotto il diritto degli elettori di stabilire lo stipendio dei politici con lo stesso atto di elezione. Naturalmente anche sulla legge sul sistema elettorale e sul finanziamento dei partiti sarebbe applicabile il referendum confermativo (non solo quello abrogativo, ex-post). Secondo l'art. 118 modificato tutte le Regioni e Comuni sarebbero obbligati di introdurre i nuovi diritti referendari nei loro statuti.

Perché questa proposta di riforma? In Italia i diritti referendari sono troppo limitati, la loro applicazione concreta è macchinosa e le regole sono inadeguate. Perciò non c'è da stupirsi che le votazioni referendarie in Italia a tutti i livelli di governo sono un'assoluta rarità. Mentre tante questioni politiche richiedessero un coinvolgimento diretto dei cittadini, l'assetto attuale dei diritti referendari scoraggia la loro partecipazione. Tantissime persone impegnate e interessate non si fidano più dello strumento del referendum – c'è solo quello abrogativo – scoraggiati dai vari ostacoli burocratici, frustrati dall'impatto del quorum, dalla non-garanzia dei risultati.

Il tempo è più che maturo per superare questo concetto limitativo della democrazia diretta, in vigore dall'1.1.1948, cioè da 70 anni, per dare ai cittadini più diritti di controllo e più spazio concreto alla creatività politica. Sono queste due possibilità di cui i cittadini hanno

bisogno per attivarsi. Non basta poter abrogare una norma con una votazione referendaria, con la spada di Damocle del quorum appesa sopra ogni votazione. Ai cittadini va riconosciuto il diritto di poter votare sulle iniziative popolari, proposte da un numero sufficiente di altri cittadini. Inoltre va consentito ai cittadini di porre un veto contro decisioni del Parlamento che presumibilmente non hanno il consenso del Paese, per evitare megaprogetti inutili, prevenire a leggi irragionevoli, evitare sprechi di soldi pubblici. I cittadini potrebbero anche ottenere il diritto alla revoca di politici incapaci. Tutto questo richiede un miglior regolamento della democrazia diretta, modificando la Costituzione.

Le possibilità dei cittadini di sollecitare una tale riforma del testo costituzionale, sono molto limitate. Da una parte potrebbero eleggere delle maggioranze in Parlamento alle quali la democrazia diretta sta a cuore. Dall'altra parte i cittadini possono solo avvalersi del diritto alla proposta di legge di iniziativa popolare (art.71, Cost.), perché non esiste un'iniziativa costituzionale popolare che porta alla votazione referendaria qualora il Parlamento dovesse rifiutare la proposta popolare. Una tale proposta di riforma è stata elaborata dal comitato promotore "Quorum Zero" e presentata al Parlamento nell'estate 2012, sostenuta da 50.000 cittadini. La proposta, dopo un breve dibattito nella Commissione affari costituzionali, è stata bocciata. Un diritto alla votazione referendaria in tali casi in Italia non esiste, e la maggior parte di queste proposte non viene neanche seriamente discussa prima di essere definitivamente archiviata. La proposta è stata ripresa solo dal deputato M5S Riccardo Fraccaro, per essere nuovamente bocciata nella Commissione competente.

Il presente dossier riprende questa proposta di legge per illustrarla brevemente, giacché continua ad essere valida ed attuale. Il governo Renzi con la sua riforma della Costituzione del 2016 avrebbe ritoccato alcune norme referendarie, ma in maniera del tutto insufficiente, addirittura ingannevole. Non è stato solo questo passaggio a far cadere la proposta di riforma Renzi-Boschi nel referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, ma comunque fu uno dei buoni motivi per dire NO. Il Parlamento che sarà eletto il 4 marzo 2018 è chiamato ad occuparsi il più presto possibile della riforma dei diritti referendari.

Thomas Benedikter

Dicembre 2017

1. L'iniziativa Quorum Zero e Più Democrazia - Relazione

Disegno di Legge Costituzionale d'iniziativa popolare, a norma dell'articolo 71, secondo comma, della Costituzione e degli articoli 48 e 49 della legge 25 Maggio 1970, n. 352 ***“Modifiche alla Costituzione Parte I Titolo IV sulla petizione, Parte II Titolo I sugli strumenti di democrazia diretta, Parte II Titolo V sugli strumenti di democrazia diretta negli enti locali, Parte II Titolo VI, strumenti di democrazia diretta per la revisione della Costituzione.”***

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 di iniziativa popolare illustrata di seguito si propone 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 “di iniziativa popolare”. Questa possibilità è però vanificata dai regolamenti di Camera e Senato. Ci accingiamo pertanto a lanciare una proposta di legge per modificare la Costituzione Italiana, 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 di 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, passa attraverso un deciso rafforzamento del potere decisionale dei cittadini.

Per fare assurgere l'attuale democrazia italiana a un nuovo status, qualitativamente migliore, e più completo, 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

pubblica'. 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 (art. 118) e dall'altra, attraverso il quorum di partecipazione (art.75), istituzionalizza le campagne di boicottaggio di un diritto fondamentale. Oltre all'abolizione di questo ostacolo e all'introduzione degli strumenti referendari e di 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 si ricorre allo strumento della proposta di legge di iniziativa popolare, prevista dall'art.71, che è pure un esempio di uno strumento di partecipazione estremamente chiaro e significativo dell'intenzione democratica della 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 di iniziativa popolare dopo le leggi di iniziativa parlamentare. E questo è il motivo per cui la maggior parte delle proposte popolari di questo tipo, talvolta firmate da centinaia di migliaia di cittadini, sono finite in un cassetto parlamentare senza essere nemmeno discusse.

Quali sono dunque le ragioni principali della presente iniziativa? Rafforzando i diritti di iniziativa e referendari, 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 (es. leggi elettorali, relazioni tra parlamentari e magistratura).

Nella presente proposta non si abolisce però il referendum abrogativo. Non perché fosse così importante, dal momento che non rappresenta altro che un'iniziativa popolare per abrogare una norma, 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 un sacco di leggi che aspettano solo di essere abrogate.

Questi strumenti vengono illustrati più estesamente nel capitolo 2 del presente dossier. 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 ed il 2009, ma ha anche svilito 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 ed imparziale, sui contenuti referendari o delle iniziative permette ai cittadini di esprimersi in modo cosciente e competente ed indipendentemente dalla pressione dei media.

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 SI 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 ed attenzioni mediatiche per perorare la loro causa, il quorum rappresenta un’ulteriore ostacolo all’espressione dei cittadini.
3. **Il quorum 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. **Il quorum causa meno dibattito e meno informazione** poiché costringe i sostenitori del “sì” e 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. **Il quorum 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 SI nei referendum passati ci sono buone probabilità di supporre che un votante possa essere identificato come un elettore del SI. L’eliminazione del quorum vedrebbe drasticamente l’innalzarsi della percentuale dei NO con conseguente diminuzione delle probabilità di capire quale voto esprima l’elettore.
7. **Il quorum causa l’allontanamento delle persone dal voto.** 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. **Il quorum non viene applicato in maniera equa**, in quanto non è presente nei processi elettorali. Infatti, se il quorum fosse presente 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.** Alle votazioni referendarie il risultato minimo di partecipazione è stato del 23% 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?

Infine 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. 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.

2. Considerazioni sui singoli articoli

2.1 La petizione (art.50)

L'articolo 50 della Costituzione Italiana 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/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, 3 mesi dalla data di presentazione entro il quale il ricevente debba fornire risposta, ed estendere la partecipazione ai cittadini con età maggiore di 16 anni.

2.2 Mandato e revoca (art. 67)

L'articolo 67 della Costituzione - attualmente in vigore - 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 sostituire un amministratore eletto**. Essa è presente negli 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 USA - almeno 36 - permettono la revoca a livello locale, 18 su 50 la permettono a livello statale.

Fino al 1989 si sono tenute negli USA dalle 4000 alle 5000 votazioni di revoca. Studiando queste votazioni si è visto che circa il 50% riescono ad ottenere la rimozione di almeno qualcuno degli eletti e circa 1/3 delle campagne di revoca sono 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**. 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.

Alcune considerazioni che suggeriscono di introdurre la revoca nel progetto di legge:

- 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 una 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 pensato di permettere l'inizio dell'azione di revoca con due metodi:

1. mediante la raccolta del 12% 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 l'ex-Presidente della Repubblica). Questa percentuale è quella prevista attualmente ad esempio in California;

2. mediante la raccolta dell'1% 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 e 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 di questa stessa proposta di legge chiediamo 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 su esempio nord e sud americano fosse sufficiente in questa prima fase. In futuro, con gli strumenti previsti in questo progetto di legge i cittadini italiani potranno, se lo desidereranno, introdurre anche la Revoca collettiva dell'intero Parlamento e Governo come nell'esempio Svizzero.

2.3 L'indennità dei membri del Parlamento (art. 69)

L'attuale articolo 69 della Costituzione Italiana, 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, ad 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'Istat; ad esempio nel 2011 è stato di 22.000€ al 03/09/2011 - (fonte Il Sole 24 Ore – <http://www.ilsole24ore.com/art/norme-tributi/2011-09-03/acli-inflazione-mangia-redditi-110431.shtml?uuid=AasCDD1D>)
- 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€ x 3,5 = 77.000€

Con questa innovazione rappresentare gli elettori torna ad essere un servizio alla collettività e non l'acquisizione di privilegi.

2.4 La funzione legislativa e l'iniziativa legislativa (art. 70 e 71)

È evidente che l'intero impianto della proposta vuole dare un senso compiuto all'accezione del termine "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 l'emendamento 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.

2.5 Iniziativa legislativa popolare (art. 73)

Art. 73 bis – Iniziativa di legge popolare a voto popolare

Le leggi di 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 una 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 di 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 comunitario europeo (Iniziativa dei Cittadini Europei, ICE).

Se le leggi di iniziativa popolare non esistessero, esisterebbe una sorta di monopolio del potere legislativo nelle mani di un gruppo di persone limitato e sostanzialmente omogeneo. Sino ad oggi lo strumento democratico delle leggi di iniziativa popolare, è vanificato da un banale regolamento parlamentare che si frappone alla applicazione di un dettato costituzionale. Il regolamento in questione in pratica attribuisce alle leggi di iniziativa parlamentare la precedenza sulle leggi di iniziativa popolare. Queste seconde raramente hanno avuto la possibilità di essere calendarizzate per il dibattito parlamentare.

Con la nostra proposta 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 di 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 di 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 di 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 che deve essere libera ed indipendente. Il tema è affrontato in altri punti della nostra proposta: 75 quinquies «Libretto informativo».

2.6 Il referendum confermativo facoltativo e obbligatorio (art. 74)

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 elaborata dal parlamento, se i cittadini lo desiderano (con regole precise e adeguato numero di firme), possa essere posta a votazione di tutta la cittadinanza. Solo se i cittadini 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 a fine 2004, si sono tenuti 151 referendum opzionali. In 78 occasioni i cittadini hanno bocciato la proposta del parlamento, il 51,65%. I temi trattati sono stati i più vari: dagli accordi con la UE, 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 2200 leggi. Di queste solo il 3,5% sono state poste a referendum. Ciò vuol dire che il 96,5% delle volte i cittadini hanno giudicato le leggi delle autorità sufficientemente buone da non essere poste a referendum opzionale.

Nella nostra proposta, indichiamo che per permettere l'utilizzo di questo strumento, è necessario che entro 10 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 3 mesi di tempo per raccogliere almeno l'1% - oggi circa 500.000 delle firme dell'elettorato. Se questo traguardo viene raggiunto allora la legge va posta 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 su esempio Svizzero, abbiamo deciso che alcune fondamentali decisioni per il paese e per il suo funzionamento democratico, vengano obbligatoriamente poste 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 della attività politica;
5. i decreti legge entro un anno dalla loro approvazione.

Il primo punto differisce dalla situazione attuale perché oggi maggioranze dei 2/3 del parlamento impediscono ai cittadini di esprimersi. Noi chiediamo invece che qualsiasi cambiamento alla Costituzione debba essere approvata 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 d'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 vigore 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 '50 con una iniziativa popolare i 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 il concetto che ogni decreto legge entra subito in vigore, ma entro un anno deve essere obbligatoriamente approvato con referendum.

2.7 Il referendum propositivo e abrogativo (Art. 74 bis)

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 1 milione di firme (il 2% 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 lì chiamato Iniziativa. Il referendum propositivo ha importanti differenze con l'iniziativa popolare a voto popolare che abbiamo introdotto nell'art. 73 bis:

- richiede il doppio delle firme per la sua attivazione, il 2% contro l'1% della iniziativa popolare a voto popolare (il referendum propositivo è quindi molto più difficoltoso e richiede una mobilitazione 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 non dovrà prevedere un quorum di partecipazione per la sua validità. Chi si reca alle urne decide.

Dopo il voto, in caso di esito positivo della votazione, al legislatore è lasciato un tempo di 90 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 indicato che per 10 anni il legislatore non possa cambiare la norma. Mentre un referendum a votazione popolare (ossia i cittadini) può cambiarla in qualsiasi momento.

L'articolo 75 della Costituzione Italiana prevede:

- al comma 1 che 500.000 elettori possano richiedere l'indizione di un referendum;
- al comma 2 che alcune materie non siano soggette a referendum;
- al comma 4 che la proposta soggetta a referendum sia valida solo se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto;
- al comma 5 si evince che il legislatore doveva poi stabilire per legge le modalità del referendum, avvenute con legge 352 del 1970 che ha limitato il diritto/potere dei cittadini imponendo l'autenticità delle firme richieste per indire referendum da consegnarsi in soli 3 mesi.

Dal 1995 gli ultimi 24 referenda, precedenti all'ultimo referendum del giugno 2011, sono stati tutti invalidati per il mancato raggiungimento del quorum, 50%+1 degli aventi diritto, con conseguente spreco di denaro pubblico. Ecco allora che la nostra proposta prevede nell'art. 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.

2.8 Altri punti qualificanti della proposta di riforma

Art. 75 bis - Promulgazione leggi e risultati referendum

Un particolare riguardo si è dedicato all'art. 75 bis, promulgazioni leggi e risultato del referendum confermativo, dove si propone di impedire che una legge abrogata con referendum confermativo possa essere ripresentata prima di 5 anni.

Art. 75 ter - Firme elettroniche e cittadini autenticatori

Nell'art. 75 ter proponiamo che le firme possano essere raccolte su supporto cartaceo e/o elettronico, come sarà a partire dal 2012 per l'Iniziativa dei Cittadini Europei, che dovrà essere recepita e regolamentata da tutti gli stati UE e che prevede appunto anche la raccolta di firme tramite modalità informatiche certificate. Nell'art. 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 ritagliati. 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, 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 – I cittadini possono modificare lo strumento di democrazia diretta da utilizzare 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 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 pubbliche.

2.9 Gli enti locali e la democrazia diretta (Art. 118)

Abbiamo conservato immutato l'attuale art. 118 in vigore, ma abbiamo aggiunto un obbligo, quello che negli statuti di tutti gli enti locali, ci siano i referendum confermativi, abrogativi, propositivi senza quorum di partecipazione, su tutti i temi di competenza degli amministratori ed 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 legittimità 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 '90 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 da 0,9% di Basilea Campagna, al 5,7% di Neuchâtel. La quantità di tempo per la raccolta delle firme varia dai 2 mesi di Ticino a un periodo illimitato di Basilea Campagna. La variabilità è ancora maggiore a livello comunale.

L'economista Gebhard Kirchgässner (Università di S. Gallo) e il prof. Lars Feld (Univ. Marburg) elaborarono una 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 PIL pro capite è del 15% più alto della media;
2. nei cantoni dove i cittadini votano il bilancio comunale, c'è il 30% 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% pro capite rispetto alle comunità dove non c'è questo diritto;
4. nelle comunità dove c'è il referendum finanziario c'è il 25% 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% più economica.

2.10 La revisione della Costituzione (Art. 138)

La proposta di modifica dell'Art. 138 della Costituzione trae origine 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 '700 fino ai tempi recenti, oggi l'estensione dei principi di cittadinanza e di autogoverno, 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 decisione 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 2/3 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 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 popolare a voto popolare. Tale istituto, già introdotto in tutte le sua funzionalità con le modifiche all'art. 73 bis, alle quali 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 legge di iniziativa popolare. Il comitato può accettare la controproposta parlamentare e quindi non si procede con il voto popolare. Nel caso invece 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 SI) o nessuna delle due (votando un NO), in quest'ultimo caso optando per lo "status quo", cioè la Costituzione invariata.

Molto particolare il sistema di voto scelto, perché prevede che prevalga il SI maggioritario ad una delle due proposte (supponiamo un 30%) anche se soccombente nei confronti del NO (supponiamo un 40%), nel caso in cui la percentuale complessiva dei SI ottenga la maggioranza dei voti validi (50%+1). Il fatto di sommare i voti dei SI alle due proposte, in opposizione ai NO ad entrambe, ha un alto valore di innovazione democratica.

Le ragioni son presto dette e ne elenchiamo alcune.

1. La competizione referendaria deve correttamente svolgersi tra due opposti schieramenti, quello dei SI 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 diversi, da qui discende la correttezza democratica di opporre decisamente un SI ad un NO.
3. Chi vota SI 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 SI 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 SI.
4. Nonostante le due proposte, popolare e parlamentare, possano apparire distinte ed ipoteticamente confliggenti, il fatto di accomunare i voti dei SI alle due proposte mantiene il forte significato di "unità nella diversità", ed interpella 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 SI popolare, SI 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 conservazione 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 col fronte della conservazione.

Per tutta questa serie di motivi, ed anche in considerazione della grande solidità dell'impianto costituzionale italiano, congegnato 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, SI alla proposta, SI alla controproposta, NO al cambiamento e due sole quote di maggioranza, i SI al cambiamento o i NO al cambiamento.

Link utili

- > Thomas Benedikter – *Democrazia Diretta – Più potere ai cittadini*, POLITiS, Bolzano, scaricabile da: www.politis.it
- > *La nascita di questa proposta di legge, la sua discussione e il suo percorso si può trovare sul sito* www.paolomichelotto.it
- > Paolo Michelotto – *Democrazia dei Cittadini* – Troll Libri, 2008 Scaricabile qui: <http://www.paolomichelotto.it/blog/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=37>
- > IRI (Istituto Europeo per l'Iniziativa e il Referendum) – *Guida alla democrazia diretta – in Svizzera e oltre frontiera* – 2010 Scaricabile qui: <http://www.paolomichelotto.it/blog/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=49>
- > *Il blog di riferimento della Iniziativa Quorum Zero e Più Democrazia è:* www.quorumzeropiudemocrazia.it
- > AAVV, *Vivere meglio con più democrazia*, scaricabile qui: <http://www.paolomichelotto.it>
- > Verhulst, Nijeboer - *Democrazia diretta* – 2007 Scaricabile qui: <http://www.paolomichelotto.it/blog/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=38>
- > International Idea Handbook - *Direct Democracy* – 2008 Scaricabile qui: http://www.paolomichelotto.it/blog/wp-content/uploads/Direct_Democracy_IDEA_Handbook.pdf
- > A.A.V.V. - *Vivere meglio con più democrazia* – 2011 Scaricabile qui: <http://www.paolomichelotto.it/blog/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=50>
- > A.A.V.V. - *Justice constitutionnelle et Démocratie référendaire* - Collection Science et Technique de la Démocratie - Council of Europe – 1995 Scaricabile qui: <http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL-STD%281995%29014-f.asp>

3. Il testo del Disegno di Legge Costituzionale “Quorum zero e Più democrazia”

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 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 tutta la materia legislativa - va 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.».