

Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA
DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE N. 1428

d'iniziativa del senatore PETERLINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 MARZO 2009

**Modifiche agli articoli 70, 71, 73, 74, 75 e 138 della Costituzione,
in materia di formazione delle leggi e revisione della Costituzione,
introduzione dell'iniziativa legislativa popolare e dell'iniziativa
legislativa costituzionale e di democrazia diretta**

Onorevoli Senatori. – I diritti referendari in Italia spesso sono identificati con i *referendum* abrogativi, la cui storia è iniziata 35 anni fa col *referendum* sul divorzio, nel 1974, seguito da altre 13 tornate referendarie con 59 quesiti referendari nonché da due *referendum* confermativi costituzionali (del 2001 e del 2006). Nei casi citati si è trattato sempre di *referendum* abrogativi e, nella prospettiva di una democrazia diretta, moderna ed integrale, si rischia in questo modo di ridurre lo strumento referendario ad un unico tipo di *referendum*, che all'interno della democrazia diretta non è certamente quello più importante. La democrazia diretta, invece, è un concetto ben più ampio rispetto ai limitati diritti referendari oggi presenti in Italia. L'Assemblea costituente del 1947 non ha voluto affidare all'elettorato italiano gli strumenti dell'iniziativa legislativa popolare con votazione vincolante e quelli del *referendum* confermativo facoltativo per le leggi ordinarie dello Stato, per non parlare dell'iniziativa popolare costituzionale. Dopo 60 anni di Repubblica bisogna iniziare a rimediare a questa carenza.

Lo stesso *referendum* abrogativo sembra da tempo entrato in crisi, non perché mancassero gli argomenti politici scottanti ed il bisogno di partecipazione dei cittadini, ma gli ultimi 5 *referendum*, a partire dal 1997, recanti 16 quesiti referendari, sono tutti stati invalidati a causa della mancanza del *quorum* di partecipazione. Ne è conseguita una progressiva perdita di fiducia nello strumento referendario in quanto tale. Forse una certa disaffezione è anche dovuta al fatto che del *referendum* si sono impadroniti soprattutto i partiti, non la cittadinanza libera o le associazioni ed i comitati *ad hoc*. I partiti, inoltre, montando campagne astensioniste, hanno smobilitato il proprio elettorato a partecipare e poi, in Parlamento, in varie occasioni, hanno cercato di neutralizzare i risultati dei *referendum*. Oltre allo strumentario troppo limitato, in un'ottica di democrazia diretta moderna, le stesse regole di svolgimento dei *referendum* sono carenti. Sembra che il solo *referendum* abrogativo con regole applicative restrittive oggi vigenti – basta pensare al *quorum* – abbia toccato un limite nella sua capacità propulsiva della partecipazione popolare.

In Italia, inoltre, è stato mortificato il diritto all'iniziativa popolare legislativa, cioè l'espressione libera e propositiva del popolo sovrano, che porta alla delibera collettiva referendaria su proposte di legge importanti, firmate da centinaia di migliaia di persone. Lo strumento con valenza propositiva oggi vigente – la proposta di legge di iniziativa popolare – è solo un'ombra di questo diritto, perché non si può votare la proposta presentata con grande dispendio di energia per la raccolta delle firme, nel caso in cui fosse respinta dal Parlamento. Anzi, la maggior parte di queste proposte non viene neanche discussa nel Parlamento. Più del 90 per cento delle proposte presentate nella legislatura 1996-2001 non sono ancora state trattate, per non parlare di quelle presentate dal 2002 in poi.

Dall'altra parte, come momento positivo rispetto alle partecipazione popolare ai *referendum*, vanno segnalati i *referendum* confermativi costituzionali del 2001 e del 2006, uno sulle modifiche costituzionali volute dal «governo Prodi», 1996-2001, l'altro sulle modifiche volute dal «governo Berlusconi II», 2001-2006. Entrambi i *referendum* sono stati svolti senza *quorum* di partecipazione, perché nei *referendum* confermativi costituzionali questa barriera non è prevista, sebbene si trattasse di questioni fra le più importanti, cioè di modifiche sostanziali della Costituzione. In tal modo prefigurano il vero tipo di votazione referendaria, come praticata in altri paesi, in cui decidono coloro che si recano alle urne per votare, mentre gli astenuti implicitamente delegano la decisione agli altri.

1. Le principali lezioni da trarre da 35 anni di referendum

Se volessimo trarre le principali lezioni da questo primo periodo di applicazione di strumenti referendari nel nostro sistema politico, potremmo riassumerli in tre punti principali:

1. C'è oggi in Italia una gamma incompleta di diritti referendari, cioè mancano gli strumenti principali presenti in paesi con democrazia diretta completa: l'iniziativa popolare ed il *referendum* confermativo facoltativo anche per le leggi ordinarie. Inoltre manca anche l'iniziativa popolare di modifica della Costituzione, che fu il primo diritto rivendicato e poi conquistato dal movimento popolare per la democrazia diretta nel 1860 in Svizzera, un diritto fortemente istituzionalizzato anche negli USA a partire del 1900.

2. Le regole di applicazione dei diritti referendari sono troppo restrittive. Quindi occorre riformare o sostituire la legge di applicazione del *referendum* 25 maggio 1970, n. 352. Alcuni esempi: i poteri troppo estesi di intervento della Consulta nella materia dei quesiti referendari, il divieto di coincidenza dei *referendum* con le elezioni, la mancanza di garanzia del risultato, la raccolta delle firme con obbligo di autenticazione da parte di un ufficiale pubblico, la mancanza di rimborsi a comitati di promotori, la mancanza dell'obbligo di informazione da parte dello Stato, la mancanza di trasparenza e di limiti nei finanziamenti delle campagne referendarie.

3. Il *quorum* di partecipazione del 50 per cento, inutile e dannoso, ha contribuito a screditare lo strumento del *referendum* agli occhi di milioni di elettori italiani che da anni non si recano più alle urne. Il *quorum* di partecipazione fa sì che artificialmente gli astenuti si sommino ai contrari, quindi gioco facile per i partiti o i gruppi di interesse contrari ad un quesito a invitare l'elettorato ad ignorare i *referendum*, andarsene al mare o in montagna, entrando in tacita coalizione con i non interessati. Oggi, tra frustrazione popolare e desiderio dello Stato forte, si sceglie l'antipolitica o si votano i *leader* forti, anziché rafforzare gli strumenti che danno più potere ai cittadini.

2. Le innovazioni oggi necessarie

Quindi, se l'obiettivo è quello di ricucire lo scollamento fra la popolazione e le istituzioni ma anche con le forze politiche, bisogna modificare il sistema di democrazia diretta come si presenta oggi. Se si intende promuovere attivamente la partecipazione politica, all'insegna dell'articolo 118, quarto comma, della Costituzione, e si intende dispiegare gli effetti positivi della democrazia diretta, bisogna riscrivere i relativi articoli della Costituzione, cioè soprattutto gli articoli 73, 74, 75 e 138 per ampliare lo stesso strumentario referendario. Tale progetto deve partire dai seguenti punti cardine:

1. Prima di tutto bisogna superare il concetto limitativo della democrazia diretta che regna oggi, riconoscere, cioè, il potere legislativo effettivo ai cittadini recuperando i due strumenti essenziali di una democrazia diretta completa: da una parte l'iniziativa popolare per dare spazi d'azione ai cittadini, dall'altra il *referendum* confermativo facoltativo per consentire ai cittadini di fermare delle leggi che presumibilmente non hanno il consenso della maggioranza dell'elettorato. Ciò significa dare in mano ai cittadini sia l'acceleratore sia il freno di emergenza in politica: accelerare quando riforme importanti e urgenti non partono e non vanno avanti nel Parlamento, frenare quando la maggioranza politica cerca di imporre le sue scelte ad una presumibile maggioranza contraria nell'elettorato. Si tratta di diritti che nel 1947/48 furono trascurati dalla Costituente, ingiustamente. Oggi non si tratta più di avvalersi del *referendum* come puro strumento di difesa, come voluto dalla Costituente, ma di intendere gli strumenti referendari il veicolo più importante di stimolo della partecipazione politica, come lo vuole l'articolo 118, quarto comma, che afferma testualmente: «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». Il *referendum* abrogativo per più di 30 anni è servito da surrogato dell'iniziativa popolare cioè del *referendum* propositivo ma, stando alle esperienze nostre e a quelle di altri paesi, non è possibile. I cittadini hanno bisogno di un proprio spazio d'azione e di strumenti referendari adatti per indirizzare la politica e chi governa.

2. Le regole di applicazione vanno ridisegnate in chiave democratica, più rispettose delle esigenze dei cittadini moderni, per esempio limitando i diritti d'intervento della Consulta, ampliando le materie ammissibili a *referendum* includendo, per esempio, la politica estera e la materia tributaria, istituendo l'obbligo di informare con un opuscolo ufficiale ogni famiglia, adottando regole più severe per la *par condicio*, introducendo una spesa massima consentita per le spese della campagna e delle contro campagne, prevedendo la massima trasparenza nei finanziamenti, liberalizzando la forma di raccolta delle firme e così via. Il problema oggi non sta nella «proliferazione dei *referendum*», perché strumenti troppo facilmente accessibili. Il problema sta nel fatto che oggi in Italia i cittadini, nei loro comuni, nelle regioni e a livello nazionale, non intendono la democrazia diretta come strumento normale di articolazione e partecipazione politica. Quindi bisogna assegnare agli strumenti referendari il ruolo che hanno avuto da tanti decenni in altre società democratiche: essere espressione della volontà popolare senza mediazione partitica. Così i *referendum* avranno una nuova valenza politica che va oltre l'assetto politico in Parlamento, che si configura in dato momento storico e, quindi, integra la democrazia rappresentativa: una valenza propositiva con l'iniziativa popolare, una valenza oppositiva col *referendum* confermativo. L'attuale

referendum abrogativo verrebbe semplicemente assorbito nell'iniziativa popolare, senza non introdurre o modificare una legge, ma annullando una norma.

3. *L'iniziativa popolare legislativa (articolo 73)*

Fra i principali motivi per potenziare gli strumenti referendari (iniziativa popolare legislativa e *referendum* confermativo facoltativo) si trova la necessità di aprire nuovi spazi di partecipazione ai cittadini, dando seguito all'articolo 118, quarto comma, della Costituzione e recuperando la spinta di impegno attivo per il bene comune. L'iniziativa popolare, secondo la disciplina attuale, non ha il necessario impatto nella vita democratica, poiché non impegna il Parlamento, come ampiamente dimostrato dalle cifre delle proposte di legge di iniziativa popolare presentate durante le ultime legislature. Queste proposte, anche dopo dieci anni dalla loro presentazione sono in maggior parte ancora invecchiate. Anche a livello regionale lo strumento della proposta di legge si è rivelato un istituto che ispira scarsissima motivazione fra i cittadini, quindi è applicato raramente, sempre a causa della mancanza di votazione popolare nel caso in cui la proposta venisse respinta o non trattata dal rispettivo Consiglio regionale. Per questo motivo una regione e una provincia a statuto speciale (Friuli-Venezia Giulia e Provincia autonoma di Trento), nelle loro leggi regionali/provinciali sulla democrazia diretta, hanno introdotto l'obbligo del rispettivo Consiglio regionale di trattare le proposte di legge di iniziativa entro un determinato termine, pena il passaggio della proposta alla votazione popolare referendaria. Tale regolamento sembra però insoddisfacente dal momento che non attribuisce ai cittadini un'effettiva potestà legislativa. Giustamente la regione autonoma della Valle d'Aosta e la provincia autonoma di Bolzano si sono spinti oltre, istituendo l'iniziativa popolare legislativa vera e propria, con cui si consente ai cittadini, dopo aver raggiunto il *quorum* di sottoscrizione, di presentare ai rispettivi Consigli regionali una proposta di legge redatta in articoli. Se il testo nella sua interezza o nella sua sostanza non fosse recepito dal Consiglio, automaticamente in queste regioni si passerebbe alla votazione popolare. Tale istituto, accanto al *referendum* confermativo facoltativo e costituzionale, rappresenta lo strumento principale dei regolamenti di democrazia diretta che funzionano a piena soddisfazione dei cittadini da 140 anni in Svizzera (tutti livelli di Governo) e da più di 100 anni in 26 stati degli Stati Uniti d'America (livello degli Stati federati e dei comuni).

Il Parlamento deve avere il diritto alla controproposta. In una qualsiasi materia ammissibile a *referendum* (sia propositivo sia confermativo), il Parlamento, rispetto alle proposte di riforma provenienti dai cittadini e lo *status quo*, può avere i propri disegni di riforma, che possono trovarsi in pieno contrasto con la proposta avanzata dai cittadini. La controproposta parlamentare accoglie questi interessi e offre al cittadino elettore la scelta fra due proposte di riforma e lo *status quo* su cui deve potersi esprimere. Qualora il Parlamento approvasse una propria proposta di legge in materia, il comitato promotore dell'iniziativa popolare, composto secondo il presente disegno di legge da almeno nove cittadini aventi diritto al voto, decide a maggioranza se ritirare il disegno di legge di iniziativa popolare o far valere il diritto alla votazione popolare deliberativa. Spetterà quindi al comitato promotore stesso valutare se la sua proposta di legge di iniziativa popolare sia in sufficiente misura stata accolta dal Parlamento oppure sia stata approvata una legge in contrasto con i principi e le finalità del testo originale sottoposto dal Comitato promotore.

Data la possibilità che entrambe le proposte possano ottenere la maggioranza dei voti validi, occorre comunque inserire una terza «domanda di ballottaggio» del seguente tipo: «Quale proposta deve entrare in vigore se i cittadini preferiscono entrambe le proposte al diritto vigente?» Se venissero approvate sia la proposta popolare sia la controproposta parlamentare decide il risultato di questa terza domanda. Se anche nella terza domanda nessuna delle proposte ottenesse la maggioranza, l'iniziativa popolare in quanto tale sarebbe bocciata e resterebbe in vigore la legge che si intendeva emendare. Anche in questo caso un *referendum* propositivo costituirebbe comunque un'espressione significativa ed importante della cittadinanza di cui il Parlamento terrà conto nei suoi successivi tentativi di riformare la materia oggetto della votazione referendaria.

4. *Il referendum confermativo facoltativo (articolo 74)*

Il «*referendum* confermativo facoltativo», che oggi nell'ordinamento giuridico italiano esiste solo per i casi di modifica della Costituzione da parte del Parlamento, approvati da una maggioranza inferiore ai due terzi dei Parlamentari, va esteso alle leggi ordinarie dello Stato. Questo strumento rappresenta, sia in teoria sia nella lunga prassi politica degli Stati con regolamenti moderni della democrazia diretta, un vero e proprio «freno di emergenza» in mano ai cittadini. Con il *referendum* confermativo facoltativo un numero minimo di cittadini (o anche cinque Consigli regionali), appena approvata una legge, ma prima della sua entrata in vigore, richiede con la propria firma, entro un periodo di tempo relativamente breve, che tutto l'elettorato deve poter pronunciarsi su tale legge. Dal *referendum* confermativo è esclusa la legge finanziaria. Tale istituto è quello più frequentemente utilizzato nell'ordinamento svizzero e statunitense. Conferisce ai cittadini un potere di veto o di verifica. Richiedere il *referendum* confermativo significa nient'altro se non che esiste un

forte dubbio sul consenso della maggioranza del Parlamento. Con il *referendum* confermativo facoltativo anche i parlamentari stessi hanno la possibilità di verificare se le loro proposte di regolamentazione di una data materia corrispondono alla «volontà generale».

In base alla presente proposta di modifica dell'articolo 75 della Costituzione, secondo comma, si intende consentire per un periodo limitato l'entrata in vigore di «leggi urgenti», comunque contestabili mediante *referendum* confermativo facoltativo. Afferma il proposto articolo: «Se le Camere ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da esso stabilito e si può chiedere l'indizione di un *referendum* confermativo ai sensi dell'articolo 74 soltanto dal momento che la legge è entrata in vigore. Se si arriva al *referendum* confermativo popolare con esito sfavorevole alla legge, essa viene abrogata entro un anno dall'avvenuta approvazione in sede parlamentare e non può più essere riapprovata.» Questa norma viene incontro all'esigenza del Parlamento di affrontare esigenze di urgente regolamento. La legge approvata entra in vigore e resta in vigore fino allo svolgimento del *referendum* confermativo facoltativo. Se sottoposta a *referendum* confermativo facoltativo verrebbe abrogata come nel caso del *referendum* abrogativo oggi in vigore. Una volta sconfessata una tale legge «urgente» da parte dell'elettorato, non può essere ripresentata in Parlamento, garantendo di tal maniera la deliberazione popolare.

5. *L'iniziativa popolare costituzionale*

Per l'esercizio della legislazione costituzionale da parte dei cittadini si propone un iter più esigente rispetto all'iniziativa popolare legislativa per le leggi ordinarie. La facoltà di iniziativa per tali leggi (redatto in articoli) spetta in una prima fase ad almeno 50.000 cittadini, le cui firme vanno raccolte nell'arco di sei mesi. Questo per presentare una proposta di «preesame» di ammissibilità. Ma il numero effettivo minimo di cittadini che devono firmare tale proposta è innalzato ad un milione. Introducendo due fasi si intende evitare l'esperienza frustrante per tanti comitati promotori e tantissimi firmatari che le richieste di *referendum* venissero bocciate dalla Corte costituzionale, solo dopo la raccolta delle firme (in questo caso non meno di 1 milione di firme). Nella forma qui proposta, invece, 50.000 elettori hanno il diritto di ottenere la verifica di ammissibilità di una loro proposta di modifica costituzionale da parte della Corte Costituzionale. Con questa certezza di seguito si può affrontare con pieno impegno la raccolta del milione di firme richieste. Anche in questo caso il Parlamento può presentare una sua controproposta che verrebbe sottoposta all'elettore nel *referendum* alla stregua dell'iniziativa popolare per le leggi ordinarie.

6. *Alcune ragioni per l'abolizione del quorum di partecipazione*

Nel presente disegno di legge è previsto che in tutte le votazioni referendarie siano approvate le proposte se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. La votazione referendaria deve essere libera e decisiva, cioè i cittadini dovranno sapere che se partecipano ad una votazione referendaria sono loro a decidere se non vi partecipano, che implicitamente delegano il voto e la decisione referendaria agli altri. Come si legittima l'abolizione del *quorum*? Le ragioni più importanti sono le seguenti:

1. A causa del *quorum*, chiunque non si reca a votare conta automaticamente come un «No», mentre in realtà ci sono tantissimi motivi personali che possono impedire la partecipazione ad un *referendum*: la mancanza di conoscenza dell'argomento, l'indecisione, il disinteresse e mille altre ragioni private. Nel caso delle elezioni tutti questi motivi sono ragioni di astensione dal voto o della non-partecipazione, ma non equivalgono ad un voto contrario. Nelle elezioni contano solo i voti validi per i partiti e i candidati. Anche la non-partecipazione al voto referendario quindi va considerata per quello che è: un'astensione dal voto senza influenza sul risultato.

2. Attraverso il boicottaggio del *referendum*, la partecipazione al voto scende facilmente sotto il 50 per cento degli aventi diritto al voto richiesto per la validità del risultato della consultazione. Gli oppositori, sfruttando il meccanismo del *quorum*, cercano di invalidare la consultazione invitando gli elettori a disertare le urne, contando su coloro che non andrebbero comunque a votare. Perciò gli oppositori non devono più convincere i cittadini con argomenti e proposte alternative, ma si fermano ad appelli al boicottaggio. Solo in assenza di *quorum* contano veramente gli argomenti, perché sia i promotori che gli oppositori sono tenuti a convincere la maggioranza dei cittadini.

3. I cittadini attivi politicamente si impegnano ad informarsi e a farsi un'opinione per poi recarsi a votare. I non interessati e i fautori del boicottaggio non vanno alle urne. In caso di *referendum* invalidato a causa del mancato raggiungimento del *quorum*, i primi vengono di fatto puniti per il loro impegno civico, mentre i secondi, boicottatori e disinteressati, vengono premiati per una scelta che di fatto danneggia il confronto democratico.

4. In un certo senso, a causa del *quorum* di partecipazione, anche il diritto al voto segreto viene indebolito: chi nonostante un boicottaggio si reca ugualmente alle urne da parte degli oppositori viene automaticamente considerato un avversario politico.

5. In Italia non è previsto *quorum* nel caso di *referendum* molto importanti quale il *referendum* confermativo facoltativo relativo alle leggi costituzionali (articolo 138, secondo comma)

e nel caso delle leggi sulla forma di governo (leggi elettorali e di democrazia diretta) a livello regionale.

6. Per il voto elettorale a nessun livello governativo è previsto un *quorum* minimo di partecipazione: solo chi vota può decidere. Non esiste il «numero legale» nelle elezioni politiche.

7. Il timore che una piccola minoranza molto attiva possa imporre i suoi interessi ad una maggioranza passiva non è motivato. Le ricerche sul comportamento degli elettori evidenziano che nelle votazioni contese il tasso di partecipazione è alto e la maggioranza dei cittadini esprime chiaramente il suo rifiuto alla proposta di una minoranza. I partiti e le forze sociali, che pretendono di rappresentare la maggioranza della società, sono comunque sempre liberi di mobilitare i loro sostenitori a votare contro un quesito referendario, che si presume rifletta solo l'interesse di una minoranza

8. In Svizzera, negli Stati Uniti d'America, in Baviera ed in altri paesi non esiste il *quorum* di partecipazione. Nonostante la partecipazione alle votazioni referendarie in Svizzera oscilli «solo» attorno al 40 per cento, nessuna forza politica rivendica seriamente un *quorum* di partecipazione, sapendo che si aprirebbe un varco a manovre tattiche e a strumentalizzazioni politiche.

9. La democrazia diretta deve promuovere e non scoraggiare la partecipazione dei cittadini. Uno degli obiettivi principali della democrazia diretta è la promozione della partecipazione dei cittadini, ribadita dall'attuale articolo 118, quarto comma, della Costituzione. Un alto livello di partecipazione non viene raggiunto imponendo l'obbligo legale di raggiungere una quota predeterminata e non è certo perché esiste il *quorum* che si convincono a votare cittadini non interessati. Avviene invece il contrario: i cittadini interessati e motivati, dopo una serie di esperienze con *referendum* falliti per mancato raggiungimento del *quorum*, si sentono frustrati e perdono la fiducia in questo strumento. In questo senso paradossalmente essi sono scoraggiati proprio dal *quorum* di partecipazione perché si devono confrontare con una percentuale di concittadini che boicottano la votazione. È quindi un circolo vizioso. Benché originariamente il *quorum* fosse inteso come uno stimolo alla partecipazione, è innegabile che oggi esso determini il rifiuto del dibattito e dell'impegno. I gruppi più penalizzati da questo meccanismo sono proprio le minoranze sociali che non riescono a sollecitare ampie fasce di popolazione.

10. Il *quorum* scaturisce dalla sfiducia nei cittadini. Oggi gli strumenti referendari sono strumenti di partecipazione attiva e non più di sola «difesa in casi estremi». Le procedure di democrazia diretta devono essere disegnate di modo tale da incoraggiare la comunicazione a tutti i livelli e, in questa ottica, un *quorum* di partecipazione, con le relative campagne di boicottaggio, tende ad essere di ostacolo per una buona comunicazione. È più facile rifiutare ogni dibattito, istigando i cittadini a non votare, piuttosto che affrontare apertamente un dibattito pubblico e una votazione senza *quorum*.

Il *quorum* di partecipazione del cinquanta per cento non è una norma fondamentale del nostro ordinamento costituzionale, tanto è vero che è previsto solo da uno dei due tipi di *referendum* nazionali oggi istituzionalizzati. Rifacendosi agli esempi funzionanti in vari altri paesi, in Italia è ora di abolire il *quorum* di partecipazione sia a livello nazionale sia regionale sia comunale.

La cancellazione del *quorum* di partecipazione è però da sostituire con un'altra norma di notevole importanza, cioè la necessità di raggiungere la maggioranza dei voti validi non solo a livello nazionale, ma anche nella maggioranza delle regioni. Questa norma, che dà atto alla traiettoria di fondo del sistema politico italiano verso uno Stato regionale più avanzato, evita un'espressione referendaria sbilanciata sotto il profilo geografico, richiedendo che i voti favorevoli non possono essere concentrati in poche regioni. Ad esempio un *referendum* accolto solo nelle otto regioni del Nord non potrebbe passare, perché in almeno 11 regioni su 20 la maggioranza dovrà essere stata raggiunta.

7. Aumento della maggioranza al 60 per cento per le leggi costituzionali

Il sistema elettorale maggioritario impone un ripensamento della maggioranza necessaria per l'approvazione, in seconda votazione, delle leggi costituzionali. Si propone di innalzare la maggioranza necessaria dal cinquanta al sessanta per cento per evitare che modifiche costituzionali di grande importanza per l'assetto giuridico fossero votate solo da una maggioranza senza coinvolgimento di una fascia più larga in Parlamento. Rispettivamente si innalza la maggioranza necessaria, per non dare luogo a *referendum*, dai due terzi, ora previsti, a tre quarti dei componenti delle due Camere.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Capo I
MODIFICHE AGLI ARTICOLI 70,
71, 73, 74, 75 DELLA COSTITUZIONE
E INTRODUZIONE DELL'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE

Art. 1.

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

«Art. 70. - La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere nonché dai cittadini aventi diritto al voto ogni volta che una parte del popolo sovrano ne faccia richiesta.».

Art. 2.

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

«Art. 71. - L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere, ad un numero minimo di elettori, da stabilire con legge dello Stato, ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale. Hanno diritto di esercitare l'iniziativa delle leggi e di partecipare alla votazione popolare tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati. La legge determina le modalità di attuazione dell'iniziativa popolare e del diritto alla votazione referendaria deliberativa.».

Art. 3.

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

«Art. 73. - Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi mediante la proposta di legge di iniziativa popolare, da parte di un numero minimo di elettori da stabilire con legge dello Stato, di un progetto redatto in articoli. La durata massima utile per la raccolta delle firme richieste per l'iniziativa popolare viene stabilita dalla legge dello Stato. La proposta di legge di iniziativa popolare, che deve essere formulata secondo il principio dell'unità della materia, viene presentata ad una Camera e segue l'*iter* legislativo previsto dall'articolo 72.

Qualora una proposta di legge ad iniziativa popolare, di cui al primo comma, non venga tradotta in legge dal Parlamento entro un congruo periodo di tempo, da stabilire con legge, la proposta è sottoposta alla votazione popolare deliberativa, previa dichiarazione di ammissibilità da parte della Corte costituzionale, che decide con sentenza in seguito al deposito da parte del comitato promotore di un numero di firme di elettori non inferiore a cinquantamila. Qualora il Parlamento modifichi la proposta di legge di iniziativa popolare o approvi un proprio disegno di legge in materia, il comitato promotore dell'iniziativa popolare, composto da un numero minimo di elettori da stabilire con legge dello Stato, decide a maggioranza se ritirare il disegno di legge ad iniziativa popolare o far valere il diritto alla votazione popolare deliberativa. In questo ultimo caso ambedue le proposte vengono sottoposte a votazione referendaria. In questo caso le domande da sottoporre all'elettore sono tre: se preferisce la proposta popolare al diritto vigente; se preferisce la controproposta del Parlamento al diritto vigente; quale proposta deve entrare in vigore se gli elettori preferiscono entrambe le proposte al diritto vigente.

Una proposta è approvata se ha raggiunto la maggioranza dei voti validamente espressi sia nella maggioranza delle regioni sia sull'intero territorio nazionale. Se viene approvata sia la proposta popolare sia la controproposta parlamentare decide il risultato della terza domanda. La legge determina altresì le modalità relative ai criteri di ammissione dei *referendum* propositivi effettuata a cura della Corte costituzionale su richiesta del comitato promotore in data precedente alla raccolta delle adesioni».

Art. 4.

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

«Art. 74. - È sospesa l'entrata in vigore di una legge o di un atto avente valore di legge per sottoporlo a *referendum* confermativo, quando lo richiedono entro dieci giorni dall'avvenuta approvazione un comitato, composto da un numero minimo di elettori da stabilire con legge dello Stato, o un consiglio regionale. È indetto il *referendum* confermativo quando, di seguito, entro tre mesi dall'avvenuta approvazione in sede parlamentare o governativa della legge o dell'atto avente valore di legge tale richiesta è sostenuta da un numero minimo di cittadini aventi diritto al voto, da stabilire con legge dello Stato, o da cinque consigli regionali.

Non è ammesso il *referendum* confermativo per le leggi di bilancio.

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

La proposta soggetta a *referendum* confermativo entra in vigore se la richiesta di *referendum* confermativo non viene sostenuta dal numero minimo di cittadini stabilito con legge dello Stato o quando una maggioranza dei voti validamente espressi si esprime a favore.

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

Art. 5.

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

«Art. 75. - Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione parlamentare o popolare.

Se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da esso stabilito e si può chiedere l'indizione di un *referendum* abrogativo soltanto dal momento che la legge è entrata in vigore. Se si arriva al *referendum* popolare con esito sfavorevole alla legge, essa viene abrogata e non può più essere riapprovata entro la medesima legislatura.

Le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla data della loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso».

Capo II

MODIFICHE ALL'ARTICOLO 138 DELLA COSTITUZIONE E INTRODUZIONE DELL'INIZIATIVA LEGISLATIVA COSTITUZIONALE

Art. 6.

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

«Art. 138. - Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate con il sessanta per cento dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione. Le leggi sono poi sottoposte a *referendum* confermativo popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o un numero minimo di elettori, da stabilire con legge dello Stato, o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Non si fa luogo a *referendum* se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza dei tre quarti dei suoi componenti.

I principi fondamentali della Costituzione, i diritti umani sanciti dalle fonti internazionali, le libertà e i diritti dei cittadini fissati nella prima parte della Costituzione non possono essere ridotti o disconosciuti, così come non possono esserne indebolite le garanzie di tutela disposte nella seconda parte. Le leggi di revisione della Costituzione sono formulate tenendo conto del principio dell'unità della materia.

La Corte costituzionale si pronuncia sulla conformità della revisione a tali imperativi entro novanta giorni dalla prima approvazione in entrambe le Camere.

Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi di revisione della Costituzione mediante la proposta da parte di un numero minimo di elettori, da stabilire con legge dello Stato, di un progetto redatto in articoli come è previsto dall'articolo 73.

La durata massima utile per la raccolta delle firme richieste per l'iniziativa legislativa costituzionale popolare è stabilita con legge dello Stato. Entro novanta giorni dalla presentazione della proposta di legge alla Camera, la Corte costituzionale si pronuncia sull'ammissibilità della proposta; successivamente un numero minimo di elettori, da stabilire con legge dello Stato, può richiedere che la proposta di legge sia sottoposta a *referendum* popolare.

Qualora una proposta di legge costituzionale ad iniziativa popolare non venga tradotta in legge entro un congruo periodo di tempo, da stabilire con legge dello Stato, la proposta è sottoposta al *referendum* popolare.

Il Parlamento può presentare una controproposta in materia, che deve essere approvata secondo l'*iter* di cui al primo comma. In questo caso entrambe le proposte dichiarate ammissibili da parte della Corte costituzionale, sono sottoposte alla votazione referendaria.

Nel caso di cui all'ottavo comma, le domande per l'elettore sono tre: se preferisce la proposta popolare al diritto vigente; se preferisce la controproposta del Parlamento al diritto vigente; quale proposta deve entrare in vigore se gli elettori preferiscono entrambe le proposte al diritto vigente.

Una proposta è approvata se ha raggiunto la maggioranza dei voti validamente espressi sia nella maggioranza delle regioni sia sull'intero territorio nazionale. Se viene approvata sia la proposta popolare che sia controproposta parlamentare decide il risultato della terza domanda. La legge determina le modalità di attuazione dell'iniziativa legislativa costituzionale popolare e del *referendum* confermativo popolare».