

PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE

Istituzione delle Assemblee dei cittadini per il coinvolgimento diretto nella deliberazione su temi di interesse pubblico e generale.

Assemblea dei cittadini sulla crisi climatica

RELAZIONE

Onorevoli parlamentari,

La Democrazia del XXI secolo non può più permettersi di apparire come un sistema autoreferenziale, aperto “a intermittenza” solo in occasione della chiamata alle urne dei cittadini in corrispondenza di elezioni e referendum. Vi è la necessità di un profondo rinnovamento dei nostri sistemi democratici, nel senso di una maggiore partecipazione dei cittadini alla vita politica e di una loro accresciuta responsabilizzazione. Per rispondere a tale esigenza, da oltre vent’anni in diverse parti del mondo si è ricorsi a un particolare strumento: le Assemblee dei cittadini. Trattasi di un istituto di democrazia deliberativa pensato per sottoporre, in un arco di tempo delimitato, temi specifici di interesse pubblico e generale a un gruppo di cittadini selezionati con campionamento casuale su tutto il territorio nazionale. L’Assemblea dei cittadini (di qui in avanti “AC”) porta le persone comuni all’interno del processo politico decisionale, mettendoli in contatto diretto tanto con politici quanto con esperti e professionisti del settore, parti sociali e gruppi di interesse. Le esperienze internazionali (quali la convocazione di un’AC per la riforma costituzionale islandese, l’istituzione di due AC permanenti nella regione germanofona del Belgio, i casi di convocazione di AC per la riforma elettorale negli stati Canadesi, e molti altri autorevoli casi) dimostrano che i membri estratti a sorte percepiscono l’importanza del loro incarico, e ciò li spinge a impegnarsi per ottenere il miglior risultato possibile. E’ l’effetto di un comprovato meccanismo psicologico denominato “*ignoranza razionale*”, per il quale chiunque, consapevole che la propria scelta potrà fare la differenza, si impegnerà col massimo sforzo. Allo stesso tempo, è dimostrato che le deliberazioni delle AC godano di ampia legittimità tra tutti i cittadini, grazie al fatto di essere state elaborate da loro pari, finalmente in grado di uscire dal ruolo unico di spettatori della politica. Al fine di evitare che le scelte dei membri delle AC siano

condizionate da secondi fini, due caratteristiche essenziali sono la temporaneità delle Assemblee, che hanno durata prestabilita, e/o il ricambio frequente dei loro membri. La selezione casuale dei cittadini membri è, inoltre, una forte garanzia di rappresentatività della società all'interno dell'Assemblea.

Genere, età, provenienza geografica, livello di istruzione, professione svolta e posizione sociale sono tutti criteri che vengono applicati al campionamento per garantire un adeguato tasso di rappresentatività all'interno delle AC, garantendo anche la tutela delle minoranze. Grazie alla fase di confronto con professionisti ed esperti di settore, i cittadini sorteggiati che andranno a deliberare saranno davvero stati in grado di conoscere la questione al loro esame, cosa impensabile per il 100% degli elettori. Riconoscendo al cittadino un ruolo attivo, si ottiene un'accresciuta propensione all'*ascolto* e un'aumentata *fiducia* interpersonale, tanto tra cittadini quanto tra questi e i rappresentanti politici. Ne beneficiano parimenti il senso di *rappresentanza*, garantito dalla selezione casuale nel rispetto dei sopracitati criteri, nonché il senso generale di *responsabilizzazione*.

La presente proposta di legge istituisce le " *Assemblee dei cittadini* " quale nuovo strumento democratico a supporto delle istituzioni repubblicane. I primi 7 articoli individuano chi può convocare le CA (Governo, Parlamento, associazioni e gruppi di cittadini), gli atti di sua competenza (non solo proposte e raccomandazioni su tematiche di interesse generale ma anche valutazioni sui referendum previsti dalla Costituzione), gli organi di funzionamento, i criteri per il sorteggio dei partecipanti.

L'articolo 8 e seguenti della proposta di legge prevedono l'istituzione entro tre mesi della prima *Assemblea dei cittadini*, convocata sul tema della crisi climatica e della transizione energetica.

Il cambiamento climatico, infatti, rappresenta ormai un'emergenza riconosciuta scientificamente e, dunque, una priorità politica. Se gli Stati non prenderanno provvedimenti per limitare l'emissione di gas serra, il riscaldamento globale potrebbe superare la soglia di 1,5 gradi già nel 2030, fra appena dodici anni.

È questo lo scenario più grave tratteggiato dal rapporto dell'ONU-IPCC "Riscaldamento globale a 1,5 gradi", preparato a Incheon in Corea e diffuso nell'Ottobre 2018. Per affrontare questa emergenza, l'agenda europea e transnazionale si è dotata nel 2015 degli Accordi di Parigi e di nuovi obiettivi di sviluppo sostenibile, definendo una serie di azioni orientate al contenimento del riscaldamento globale entro il 2030. Le azioni per il clima spaziano dal consumo energetico alle politiche alimentari, dallo sfruttamento di risorse idriche alla riduzione dell'uso di suoli, proponendo un variegato pacchetto di soluzioni. Tuttavia, a quasi cinque anni dalla loro adozione, possiamo affermare che questi obiettivi siano complessivamente lontani dalla loro attuazione. Gli ultimi mesi hanno visto scendere in piazza milioni di europei in forma di protesta contro i cambiamenti climatici, con fenomeni di raduno organizzati contemporaneamente in vari paesi del mondo, come gli ormai noti Fridays for Future e il movimento Extinction Rebellion. In Italia, l'instabilità del sistema politico e l'evidente volatilità del consenso elettorale riducono la capacità delle forze politiche di elaborare soluzioni che guardino a un orizzonte di lungo periodo, come inevitabilmente le politiche climatiche richiederebbero. Per tali ragioni, un'Assemblea dei cittadini chiamati a individuare delle priorità di intervento e delle forme di bilanciamento tra interessi, avrebbe la forza di superare l'empasse. Gli esempi di Assemblee dei cittadini su questo tema si stanno moltiplicando sulla scena internazionale. Dall'Irlanda alla Gran Bretagna, dalla Spagna al Belgio fino alla vicina Francia, dove il 26 aprile 2019 il Presidente Macron ha annunciato la creazione della *Convenzione Cittadina per il Clima* ; un organo temporaneo e indipendente composto da 150 cittadini sorteggiati su base nazionale, che tra ottobre 2019 e gennaio 2020, per un totale di diciassette incontri suddivisi in sei fine settimana, si sono riuniti a Parigi per ascoltare esperti, dibattere e presentare progetti di legge su varie questioni relative a come ridurre del 40% l'emissione di gas serra entro il 2030 - risparmio energetico, ristrutturazione termica degli alloggi, agricoltura, mobilità, tassazione ecologica e qualsiasi altro

argomento essi ritengano opportuno.

PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE

Art. 1.

Definizione

1. Sono istituite le “*Assemblee dei cittadini*” quali strumenti democratici a disposizione di Parlamento e Governo, anche su richiesta dei cittadini, col fine di rafforzare il dialogo tra istituzioni e cittadini e per il coinvolgimento diretto di quest’ultimi nella deliberazione su temi di interesse pubblico e generale. Il compito delle Assemblee è di offrire, dopo un adeguato periodo di formazione e riflessione, proposte alle istituzioni e rapporti alla cittadinanza tutta.

2. L’istituzione di una Assemblea dei cittadini su uno specifico tema viene deliberata dal Governo o decisa da una delle Camere del Parlamento. Può essere richiesta anche da cinquemila cittadini attraverso la raccolta firme sulla proposta, da effettuarsi con modalità semplici e di facile certificazione, anche attraverso apposita piattaforma digitale per la partecipazione del Dipartimento della Funzione Pubblica e relativa sottoscrizione online.

3. Può **Deve obbligatoriamente** essere indetta un’Assemblea dei cittadini **anche** in occasione dell’indizione di un referendum abrogativo di legge ordinaria o di un referendum confermativo di legge costituzionale. In questi casi, è compito dell’Assemblea discutere e redigere un opuscolo informativo rivolto al corpo elettorale che presenti il tema oggetto del quesito referendario, con chiara formulazione delle ragioni principali per il voto a favore e per il voto contrario. L’Assemblea indetta a tale scopo viene istituita almeno tre mesi prima dell’avvio della campagna referendaria ed ha durata minima pari a un mese.

4. Altre occasioni di convocazione obbligatoria di Assemblee di cittadini sono le leggi che riguardano o hanno ricadute importanti sui legislatori stessi ed i partiti. Queste leggi hanno un carattere intrinsecamente ed oggettivamente autoreferenziale per i legislatori e le loro organizzazioni : **possono implicare tornaconti o conflitti di interesse.**

Quindi, in primo luogo:

- le leggi elettorali.
- le leggi che concernono i rapporti e le relazioni tra i poteri dello stato.
- le leggi concernenti le regole democratiche e l’organizzazione dei partiti.
- le modifiche costituzionali.

Esigono che venga indetta una specifica Assemblea dei cittadini

Inoltre, anche le leggi che concernono spese particolarmente importanti si deve tenere conto che possono avere ricadute ed implicazioni sui rappresentanti e sui partiti. Anche queste leggi hanno quindi una carattere auto-referenziale. Pertanto l’obbligatorietà dell’Assemblea cittadina deve concernere anche :

- **leggi che implicano spese superiori al 2 % del PIL nazionale (misurato come media degli ultimi 5 anni).**

Anche una legge di iniziativa popolare, dopo avere raccolto le 500 mila firme previste dalla legge, entro 18 mesi dalla data di consegna delle firme, deve dare luogo ad una specifica Assemblea di cittadini la quale potrà :

- verificare che il Parlamento abbia riposto coerentemente alla proposta dei cittadini.

E potrà (all’occorrenza) :

- imporre il voto popolare come nei casi indicati all’ Art.2, qui successivo.

Art. 2.

Finalità

1. L'obiettivo di ciascuna Assemblea consta dell'elaborazione e stesura di proposte di legge, raccomandazioni, pareri.

2. Compito di un'Assemblea può anche essere quello di verificare che la successiva decisione del Parlamento abbia tenuto conto delle proposte, dei pareri e delle raccomandazioni espresse dall'Assemblea di proposta, precedente.

3. In caso di assemblee indette obbligatoriamente, anche questa seconda successiva Assemblea di verifica verrà indetta obbligatoriamente.

4. Qualora l'Assemblea di verifica identifichi a larga maggioranza (superiore all'80 %) un disaccordo importante tra le indicazioni date dall'Assemblea di proposta precedente e la decisione del Parlamento, allora la legge passerà alla ratifica del voto popolare.

Qualora la maggioranza dell'Assemblea si collochi tra il 55 % e l'80 % , il voto popolare non sarà automaticamente indetto ma la raccolta di firme per indire un eventuale voto popolare si ridurrà in proporzione dalle 500 mila firme a zero (indicativamente : 20'000 firme in meno per ogni punto percentuale in Assemblea).

5. L'Assemblea di verifica può redigere un « Progetto alternativo ed integrativo », tenendo conto delle raccomandazioni dell'Assemblea di proposta e della legge votata in Parlamento. In caso di voto popolare gli elettori potranno votare sia per la Legge che per il « Progetto alternativo ».

Art. 3.

Composizione delle assemblee dei cittadini

1. I membri di ciascuna Assemblea, salvo eccezioni previste dalla legge, sono cittadini selezionati con campionamento casuale su tutta la cittadinanza in possesso dei requisiti per far parte dell'elettorato attivo della Camera dei Deputati, cui si aggiungono i cittadini a partire dai sedici anni. La composizione interna delle Assemblee deve rispecchiare la composizione geografica e sociale del Paese.

2. Il campionamento casuale dei cittadini segue il rispetto del principio di equilibrio tra le categorie interne ai seguenti criteri:

- sono criteri imprescindibili: il rapporto paritario di genere, quattro fasce di età a partire dai sedici anni e la residenza nell'Italia settentrionale, centrale, meridionale, insulare;
- sono criteri rilevanti: il livello di istruzione, la categoria professionale o il livello di reddito, la residenza capoluogo/provincia;
- almeno un cittadino proveniente da ciascuna Regione e dalle due Province autonome di Trento e Bolzano.

3. La gestione del campionamento casuale è affidata al Ministero dell'Interno , che provvede ai relativi oneri con le risorse disponibili a legislazione vigente sul proprio bilancio.

Art. 4.

Il Segretariato dell'Assemblea dei Cittadini

1. Per ciascuna Assemblea, viene costituito un *Segretariato* . Il Segretariato è composto da una componente fissa, rappresentata da accademici e esperti di democrazia partecipativa e delle tematiche affrontate in Assemblea, e da una componente variabile che consta di un numero di cittadini membri dell'Assemblea sorteggiati con cadenza frequente e regolare ad integrare il Segretariato. Il Segretariato si compone di quest'ultima componente variabile a partire dalla prima sessione di lavori dell'Assemblea.

2. La componente fissa del Segretariato è nominata da rappresentanti delle

istituzioni scelti dai presidenti di Camera e Senato, nonché da rappresentanti del comitato di cittadini che ha proposto l'Assemblea, con parità numerica tra le due parti. O, in alternativa, dal CNEL, cui viene affidata dal Parlamento o Governo l'organizzazione dell'Assemblea.

3. Compito del Segretariato è il coordinamento generale dell'Assemblea nonché la definizione dettagliata delle caratteristiche dell'Assemblea quali composizione interna, durata, frequenza degli incontri, fasi del processo, selezione degli esperti, selezione di una agenzia specializzata nella gestione e moderazione di processi partecipativi, scelta e definizione dei criteri per il campionamento casuale dei cittadini.

Art. 5.

La sede

1. Gli incontri delle Assemblee si tengono nel fine settimana ed hanno luogo a Roma, presso Villa Lubin, attuale sede del CNEL, che la mette gratuitamente a disposizione, limitatamente ai giorni e agli orari di attività delle Assemblee.

Art. 6.

Funzionamento delle Assemblee dei Cittadini

1. Le Assemblee si compongono di alcune fasi interne dedicate alla conoscenza reciproca tra i membri, alla formazione sulle materie oggetto dell'Assemblea, all'ascolto delle istanze provenienti dalla società e, infine, alla deliberazione finale.

2. Partecipano ai lavori dell'Assemblea nelle fasi formative esperti e professionisti nei campi oggetto delle Assemblee. Gli esperti sono selezionati dal Segretariato con processo pubblico e trasparente, sulla base della loro maturata esperienza, dimostrata oggettività e serietà, capacità comunicativa chiara e semplice, ampia disponibilità. Spetta al Segretariato il compito di assicurarsi che vengano presentate in Assemblea dagli esperti, in misura paritaria, un numero quanto più vasto possibile di posizioni e orientamenti sul medesimo tema.

3. Si tengono pubbliche audizioni in Assemblea di parti sociali, comitati e associazioni, che ne abbiano fatto previa richiesta formale da sottoporre al Segretariato. Il Segretariato valuta le candidature e procede alla selezione con processo pubblico e trasparente, nel rispetto del principio di equilibrio tra le posizioni avanzate.

4. Il sito dell'Assemblea contiene una sezione appositamente dedicata all'invio di contributi, presentabili in forma scritta all'Assemblea da qualsiasi cittadino o organizzazione. Tutti i contributi e le proposte sono raccolte dal Segretariato e pubblicate con cadenza regolare sul sito dell'Assemblea e distribuite ai membri di questa.

Art. 7.

Presidente dell'Assemblea

1. I lavori delle Assemblee sono diretti e coordinati a turno da un Presidente scelto dal Segretariato tra i suoi membri esperti.

Art. 8.

1. A partire da tre mesi dall'approvazione della presente Proposta di legge, viene avviato il processo per l'istituzione di un' *Assemblea dei cittadini* sul tema della crisi climatica e della transizione energetica. L'obiettivo dell'Assemblea consta della formulazione di normative per governare le emergenze climatiche e in favore della salvaguardia dell'ambiente.

Art. 9.

1. L'Assemblea sul tema della crisi climatica e della transizione energetica si compone di un numero di membri compreso tra i 150 e i 250 cittadini scelti con campionamento casuale su tutto il territorio nazionale partendo dalle liste elettorali.

Art. 10.

1. La fase interna all'Assemblea sul tema della crisi climatica e della transizione energetica è preceduta da un'ampia fase di consultazione online sul sito dell'Assemblea o su piattaforma ad hoc aperta a tutti i cittadini, deputata alla definizione delle priorità sulle quali dovrà esprimersi l'Assemblea.

Art. 11.

1. La durata complessiva dell'Assemblea sul tema della crisi climatica e della transizione energetica è pari a sei mesi. Gli incontri si tengono con cadenza bisettimanale.

2. Trascorsi i primi tre mesi, hanno luogo incontri di confronto aperti al pubblico tra i membri dell'Assemblea, cittadini, comitati, associazioni e movimenti sociali.

Art. 12.

Emolumenti e compensazioni per i membri delle Assemblee dei Cittadini

1. La legge riconosce al Segretariato i fondi necessari all'adempimento dei suoi compiti e al coordinamento generale delle Assemblee.

2. Ai membri delle Assemblee viene corrisposto un compenso giornaliero per i giorni di lavoro dell'Assemblea, nonché un indennizzo per coloro che partecipano all'Assemblea in orario di lavoro. Non spetta alcun compenso né indennità ai componenti del Segretariato e agli esperti. Il Ministero dell'Interno provvede al rimborso delle spese di viaggio e alloggio con le risorse disponibili a legislazione vigente sul proprio bilancio.

Art. 13.

(Informazione)

1. Le sedute plenarie delle Assemblee sono pubbliche e trasmesse in streaming sul sito dell'Assemblea.

2. Il servizio pubblico è chiamato a coprire e diffondere i lavori delle Assemblee e ad informare sullo svolgimento di queste i cittadini attraverso tutti i canali a sua disposizione, quali tv, radio e internet.

Art. 14.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* .