

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’accreciuta

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, Giunte e Consigli regionali e comunali, 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 attivabili su iniziativa di cittadini, Parlamento, Governo, Giunte e Consigli regionali e comunali, 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. Ovvero sulle grandi opere, sui grandi temi etici, culturali e ambientali, sulle leggi e riforme concernenti le Istituzioni, i poteri dello Stato, i partiti e la Costituzione. 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 a livello nazionale viene decisa dal Governo o 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. L’istituzione di una Assemblea dei cittadini su uno specifico tema a livello regionale o comunale viene decisa dalla Giunta o dal Consiglio. Può essere richiesta anche attraverso la raccolta di firme su una proposta da parte di un numero di cittadini variabile su base regionale e comunale.

4. Nei Comuni capoluogo di Provincia, nelle Città Metropolitane e nelle Regioni deve essere necessariamente indetta un’Assemblea dei cittadini che deliberi in occasione dell’elaborazione dei principali documenti di indirizzo, programmazione e pianificazione economica, finanziaria ed urbanistica.

5. A livello nazionale deve essere necessariamente indetta un’Assemblea dei cittadini 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.

6. Regioni e Comuni disciplinano con leggi o regolamenti il funzionamento delle Assemblee dei cittadini entro sei mesi dall’entrata in vigore della presente legge, nel rispetto dei principi generali in essa contenuti.

Art. 2.

Finalità

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

Art. 3.

Composizione delle Assemblee dei cittadini

1. I membri di ciascuna Assemblea, salvo eccezioni previste dalla legge, sono cittadini selezionati con campionamento casuale stratificato 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 è stratificato per genere, età e residenza. In particolare, esso garantisce la presenza di un rapporto paritario tra i generi, minimo quattro fasce di età a partire dai sedici anni e, a livello nazionale, la presenza di almeno un cittadino proveniente da ciascuna Regione e dalle due Province autonome di Trento e Bolzano. Ulteriori criteri addizionali – come ad esempio il livello di istruzione, la categoria professionale, il livello di reddito o la residenza in aree rurali o cittadine – possono essere previsti in base al processo che si vuole implementare e al tema ad esso attribuito.

3. Il campionamento identifica i cittadini membri dell'Assemblea e i loro eventuali sostituti.

4. 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 all'insegna dell'imparzialità, 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, moderazione e facilitazione di processi partecipativi, scelta e definizione dei criteri per il campionamento casuale dei cittadini.

Art. 5.

La sede

1. Gli incontri delle Assemblee nazionali 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 formazione sulle materie oggetto dell'Assemblea, all'ascolto delle istanze provenienti dalla società, al confronto interno e, infine, alla deliberazione finale.

2. Nelle fasi formative dell'Assemblea partecipano ai lavori esperti e professionisti nei campi oggetto dell'Assemblea. 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, istanze e orientamenti sul medesimo tema, offrendo un quadro completo, bilanciato e diversificato.

3. Si tengono pubbliche audizioni in Assemblea di gruppi d'interesse, comitati, associazioni, organizzazioni non governative e parti sociali indicati e selezionati dal Segretariato con processo pubblico, motivato e trasparente, nel rispetto del principio di equilibrio tra le posizioni rappresentate. Il Segretariato valuta le candidature e procede alla selezione di eventuali ulteriori gruppi organizzati che ne facciano previa richiesta formale sottoposta al Segretariato.

4. La gestione delle dinamiche deliberative interne all'Assemblea è affidata a facilitatori esperti selezionati dal Segretariato con processo pubblico e trasparente.

5. Il Segretariato è incaricato di organizzare occasioni di ascolto e confronto aperte a tutta la comunità, sia in presenza su tutto il territorio nazionale, in collaborazione con le Istituzioni regionali, che attraverso strumenti digitali. Gli incontri si tengono tra i membri dell'Assemblea, i cittadini e i gruppi d'interesse e il loro scopo è quello di far conoscere il processo ed il lavoro svolto dall'Assemblea fino a quel momento e raccogliere spunti, stimoli, idee e proposte che possano essere utili ai membri dell'Assemblea per giungere alla deliberazione finale.

6. Il sito web 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 raccolti dal Segretariato e pubblicati con cadenza regolare sul sito dell'Assemblea e distribuiti ai membri di questa. Attraverso il sito dell'Assemblea è possibile anche per qualsiasi cittadino entrare in contatto diretto col Segretariato.

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.

Presentazione dei risultati dell'Assemblea e risposta delle Istituzioni

1. Al termine dell'Assemblea, il Segretariato riceve il rapporto finale formulato dal Presidente dell'Assemblea; tale rapporto riferisce i contenuti e i risultati dell'Assemblea, evidenziando tutti gli argomenti sostenuti e le proposte conclusive cui ha dato luogo.

2. Il Segretariato trasmette il rapporto al Parlamento e al Governo, che ne dispongono la pubblicazione ufficiale sui rispettivi siti istituzionali. Il Segretariato cura la pubblicazione e la diffusione del rapporto finale dell'Assemblea anche attraverso i propri canali informativi, quale il sito ufficiale dell'Assemblea.

3. Entro novanta giorni dalla pubblicazione ufficiale di cui al comma 2, il Parlamento – o il Governo, in caso di iniziativa governativa dell'Assemblea – dichiara pubblicamente, motivando adeguatamente le ragioni di tale scelta, se intende:

- a) accettare le proposte dell'Assemblea nella loro interezza;
- b) rigettare le proposte dell'Assemblea nella loro interezza;
- c) procedere alla modifica delle proposte dell'Assemblea.

Art. 9.

Monitoraggio e Valutazione

1. Durante l'ultima sessione dell'Assemblea vengono sorteggiati tra i suoi membri i cittadini che andranno a definire una nuova componente variabile del Segretariato. Il Segretariato, così composto, rimane in carica con il compito di monitorare l'operato delle Istituzioni dopo la presentazione a queste del rapporto finale dell'Assemblea.

2. La funzione di monitoraggio del Segretariato cessa allorquando le Istituzioni abbiano definitivamente implementato le proposte dell'Assemblea, sia pur conseguentemente a modifiche. O, altresì, dopo che le Istituzioni, con atto formale e pubbliche dichiarazioni, abbiano rigettato le stesse.

3. Nei trenta giorni successivi alla pubblicazione del rapporto finale dell'Assemblea, esso deve essere sottoposto a procedure di valutazione che ne verifichino l'impatto sulla società e la cittadinanza, nonché la qualità dei processi organizzativi che hanno portato alla sua formulazione.

Art. 10.

L'Assemblea dei cittadini sul clima, l'ambiente e la transizione energetica

1. Entro quarantacinque giorni dall'approvazione della presente Proposta di legge, viene avviato il processo per l'istituzione di un'*Assemblea dei cittadini* sul tema della crisi climatica ed ambientale, della transizione energetica e della sostenibilità

ecologica dell'economia.

2. L'obiettivo dell'Assemblea consta dell'elaborazione di misure per governare le emergenze climatiche avanzando proposte orientate alla sostenibilità ecologica dell'economia anche in materia di programmazione dei fondi europei, compresi i sussidi e i prestiti utilizzati dal governo italiano e che passano dalla legge di bilancio dello stato.

Art. 11.

Composizione interna

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 stratificato su tutto il territorio nazionale partendo dalle liste elettorali.

Art. 12.

Consultazione online preliminare

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. 13.

Durata e struttura generale

1. La durata complessiva dell'Assemblea sul tema della crisi climatica e della transizione energetica non può essere inferiore a sei mesi. Gli incontri si tengono con una cadenza tale da consentire ai partecipanti un adeguato periodo di formazione e dibattito e, al contempo, il mantenimento di uno stile di vita in linea con le esigenze dei cittadini.

2. Trascorsi i primi tre mesi, hanno luogo su tutto il territorio nazionale incontri di confronto aperti al pubblico tra i membri dell'Assemblea, cittadini, comitati, associazioni e gruppi d'interesse.

Art. 14.

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.

3. Le Regioni, i Comuni capoluogo di Provincia e le Città Metropolitane prevedono espressamente nei propri regolamenti delle Assemblee dei cittadini fonti adeguate di finanziamento ad esse dedicate.

Art. 15.

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. 16.

Entrata in vigore

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