

OLTRE LA DEMOCRAZIA DELEGATIVA

APE

Assemblea Popolare Ecumenica

Un canale permanente di voce dei cittadini

Angelo Nicotra · Partecipazione Attiva



P A R T E I

1 Il problema che vogliamo risolvere

Questo documento nasce da una constatazione semplice e da una scelta precisa. La constatazione: tra un'elezione e l'altra, per cinque anni, il cittadino non ha più voce. La scelta: non vogliamo togliere potere a nessun organo dello Stato, vogliamo aggiungere uno strumento che colmi quel silenzio.

La democrazia italiana funziona per delega: si vota, si affida il mandato a chi è eletto, e fino al voto successivo la partecipazione del cittadino è di fatto sospesa. Il modello ha retto finché esistevano i corpi intermedi — partiti di massa, sindacati, associazioni capillari — che tenevano aperto un canale permanente tra società e istituzioni. Quei corpi si sono dissolti. Il risultato è sotto gli occhi di tutti: alle elezioni politiche del 25 settembre 2022 il 39,84% degli aventi diritto non si è recato alle urne (36,34% considerando i soli residenti in Italia), il minimo storico assoluto della Repubblica. L'astensione, mostrano gli studi, non è apatia: è rifiuto consapevole di un sistema percepito come distante e non più influenzabile.

È fondamentale dire con chiarezza cosa non deduciamo da questi dati. Non sosteniamo che «il sistema ha fallito, quindi va rimpiazzato»: sarebbe una tesi sbagliata e pericolosa. Sosteniamo qualcosa di più modesto e più solido: manca un meccanismo istituzionale che mantenga viva la voce dei cittadini nel tempo che intercorre tra le elezioni, e che obblighi le istituzioni a prendere posizione su quella voce invece di ignorarla. L'APE è esattamente questo meccanismo, e nulla di più.

PERCHÉ

L'articolo 1, comma 2 della Costituzione afferma che la sovranità appartiene al popolo. Oggi quel principio si esercita una volta ogni cinque anni e poi tace. Un canale permanente di partecipazione non contraddice la Costituzione: ne attua la promessa nella dimensione quotidiana.

COME

Si introduce un organo che raccoglie le istanze, le porta davanti all'istituzione competente e ne pretende una risposta motivata e pubblica. Non si modifica la funzione legislativa, non si tocca la funzione di governo: si aggiunge un presidio di ascolto e di trasparenza.

Un'analogia per capire il ruolo dell'APE

Uno strumento di ricerca o un assistente intelligente arricchisce le domande, confronta le fonti, mette in fila gli argomenti. Ma non decide al posto di chi lo interroga: la decisione finale resta alla persona. Può convincere con un ragionamento, mai imporre una conclusione. L'APE è così rispetto al Parlamento e alle istituzioni: dà voce alle istanze, controlla che vengano ascoltate, chiede discussione e relazione motivata — sia in caso di accoglimento sia di rifiuto — e se il sistema si blocca la decisione torna a chi è titolare della sovranità, i cittadini, attraverso il referendum. Non è un contropotere che comanda. È un pungolo che non si può ignorare in silenzio.

P A R T E I I

2 Che cosa è l'APE e che cosa non è

Questa è la sezione anti-sorprese. Prima ancora di descrivere ciò che l'APE fa, fissiamo con precisione ciò che l'APE non fa e non potrà mai fare, perché è proprio da questi confini che dipende la legittimità costituzionale dell'intero progetto.

I confini, in chiaro

- **L'APE non legifera.** Non approva leggi, non abroga norme, non crea diritti od obblighi giuridicamente azionabili. La funzione legislativa resta integralmente del Parlamento (artt. 70-82).
- **L'APE non governa.** Non adotta provvedimenti amministrativi, non nomina, non gestisce risorse pubbliche. La funzione di governo resta del Governo (art. 95).
- **L'APE non vincola il voto del singolo parlamentare.** Nessun suo atto introduce un vincolo di mandato. L'art. 67 resta intatto.
- **L'APE non sostituisce alcun organo.** Non prende il posto del Senato, della Camera, delle Regioni o dei Comuni. È uno strumento aggiuntivo, non un rimpiazzo.
- **L'APE non ha carriere né poteri permanenti.** Nessun membro acquisisce posizioni di vantaggio, canali privilegiati o gradini verso altre cariche.

La clausola degli effetti soltanto procedurali

FORMULA COSTITUZIONALE — EFFETTI PROCEDURALI

«Gli atti dell'Assemblea Popolare producono effetti esclusivamente procedurali: attivano il dovere dell'istituzione destinataria di esaminare l'istanza e di pronunciarsi con relazione motivata e pubblica. Non producono effetti normativi diretti né vincolano nel merito il contenuto delle leggi o i singoli voti parlamentari.»

La forza dell'APE è procedurale e reputazionale, non giuridico-sanzionatoria. A questa si aggiungono tre clausole di salvaguardia: non sostituzione (l'APE non riduce le attribuzioni costituzionali degli organi rappresentativi); non interferenza fiduciaria (le sue deliberazioni non producono effetti fiduciari o di responsabilità politica verso il Governo); continuità parlamentare (la pendenza di procedimenti partecipativi non sospende né limita la funzione legislativa delle Camere).

Questi confini non sono un'autolimitazione timida: sono la ragione per cui l'APE è difendibile davanti alla Corte costituzionale. Un organo che desse ordini al Parlamento sarebbe incostituzionale (art. 67); un organo che chiede risposte motivate opera sullo stesso piano dei contratti di governo, delle risoluzioni di indirizzo e degli accordi di coalizione — strumenti da sempre legittimi.

P A R T E I I I

3 Il sorteggio, non l'elezione

I componenti dell'APE sono scelti per sorteggio fra i cittadini, mai per elezione. È la scelta più importante e più identitaria del progetto, e anche la più contro-intuitiva.

L'elezione, per quanto democratica, produce inevitabilmente ciò che vogliamo tenere fuori dall'APE: candidature, campagne, raccolta di consenso, schieramenti, carriere. Eleggere i membri dell'APE significherebbe ricreare in piccolo lo stesso meccanismo partitico che ha allontanato i cittadini dalla politica. Il sorteggio, al contrario, produce uno specchio statistico della popolazione: persone comuni che portano il punto di vista reale del Paese, non quello filtrato dagli apparati. È il principio che già conosciamo nei giudici popolari delle Corti d'Assise, cittadini estratti a sorte che esercitano una funzione pubblica delicatissima proprio perché non devono rispondere a nessuna corrente.

PERCHÉ

Solo il sorteggio garantisce che l'assemblea rispecchi davvero la composizione sociale, anagrafica e territoriale del Paese, e che nessun apparato organizzato possa colonizzarla. L'elezione premia chi ha mezzi, reti e visibilità; il sorteggio dà a ciascun cittadino la stessa probabilità di partecipare.

COME

Estrazione a sorte dalle liste elettorali, con stratificazione per età, genere e territorio, così che lo specchio sia fedele. La partecipazione è volontaria nel senso che chi è estratto può rinunciare, ma la base di estrazione è l'intero corpo elettorale, non un registro di volontari — che riprodurrebbe l'autoselezione dei più motivati.

FORMULA COSTITUZIONALE — SELEZIONE

«La composizione dell'Assemblea Popolare avviene mediante selezione civica per sorteggio secondo criteri di rappresentatività, indipendenza e pluralismo definiti dalla legge.»

In Costituzione è blindato il principio — il sorteggio come metodo — così che nessuna maggioranza ordinaria possa trasformarlo in elezione e snaturare l'organo. Alla legge attuativa restano le modalità tecniche: algoritmo di estrazione, quote territoriali, sostituzioni, incompatibilità, e la rotazione periodica dei sorteggiati che impedisce ogni professionalizzazione. Si blinda l'identità senza congelare il modello tecnico.

P A R T E I V

4 Tre livelli orizzontali, nessuna gerarchia

L'APE si articola su tre livelli — comunale (APEC), regionale (APER) e nazionale (APEN) — ma questi non sono gradini di una scala. Nessun livello comanda sull'altro. Sono microfoni accordati ciascuno al proprio interlocutore istituzionale: l'APEC parla al Comune, l'APER alla Regione, l'APEN allo Stato. Il coordinamento avviene per trasmissione di istanze e per relazione, mai per subordinazione.

PERCHÉ

Qualunque gerarchia interna riprodurrebbe il sistema che vogliamo superare: livelli che comandano su altri livelli, vertici che decidono per la base, carriere ascendenti. L'orizzontalità non è un dettaglio organizzativo: è il principio costitutivo che impedisce all'APE di degenerare in un nuovo apparato di potere.

COME

Nessun canale privilegiato fra i livelli, nessun vantaggio o scorciatoia per chi vi partecipa, pari punto di partenza per ogni cittadino. Dove un'istanza locale tocca una competenza nazionale, viene trasmessa al livello competente, non «approvata» da un livello superiore.

La base territoriale di ciascuna APEC è definita per aggregazione di Comuni contigui, secondo criteri di omogeneità e dimensione minima stabiliti dalla legge, a copertura integrale del territorio nazionale, senza zone scoperte né sovrapposizioni. La Costituzione fissa il principio dell'aggregazione contigua a copertura totale, che nessuna legge ordinaria può sostituire con una segmentazione discrezionale.

V6.4 Il criterio di aggregazione delle istanze

Il passaggio di un'istanza al livello superiore segue un doppio criterio, fissato come principio in Costituzione e disciplinato in dettaglio dalla legge attuativa. **Criterio di ricorrenza territoriale:** istanze con contenuto sostanzialmente affine, depositate in un numero significativo di territori diversi entro un arco temporale definito, sono aggregate in un'unica istanza di livello superiore. La ricorrenza geografica — non il numero assoluto di firme — è l'indicatore guida: un'istanza che emerge spontaneamente in molti territori segnala un problema strutturale ed è più difficile da fabbricare a tavolino. **Criterio di competenza esclusiva:** le istanze su materie di esclusiva competenza di un livello superiore vi sono trasmesse direttamente. L'istanza che non rientra in nessuno dei due criteri resta e riceve risposta al livello in cui è depositata. È questo doppio filtro — non un terzo livello di comando — a prevenire il sovraccarico del Parlamento.

V6.7 Una soglia indicativa per il «numero significativo»

Per ridurre il margine di arbitrio della legge attuativa e rendere il criterio verificabile fin da subito, il progetto indica una soglia minima orientativa: per «numero significativo di territori» si intende, in prima approssimazione, almeno tre APEC ovvero circa lo 0,5% delle basi territoriali, salvo diversa e motivata determinazione della legge attuativa. La Costituzione fissa il principio e l'ordine di grandezza; la legge ne stabilisce il valore puntuale e i tempi.

P A R T E V

5 Parità per territorio, non proporzione alla popolazione

Nel canale che porta le istanze territoriali verso il livello nazionale, ogni territorio ha pari rappresentanza, indipendentemente dalla popolazione. Se la voce dei territori fosse pesata in proporzione agli abitanti, le aree più popolate dominerebbero strutturalmente e i territori spopolati — interni, montani, insulari, meridionali — sarebbero schiacciati: la logica dell'autonomia differenziata applicata a rovescio, in cui chi è già forte conta di più. L'esatto contrario di ciò che un organo di voce deve garantire.

PERCHÉ

Una composizione proporzionale alla popolazione replicherebbe, nel canale della voce, le disuguaglianze territoriali che la Repubblica dovrebbe correggere. Dare a ogni territorio lo stesso peso nel farsi ascoltare è una garanzia di equità: l'urgenza di un piccolo Comune appenninico non vale meno di quella di una grande città.

COME

La parità opera nel canale delle istanze, cioè sulla voce, non sul voto. Non confligge con la rappresentanza politica della popolazione, che resta al Parlamento eletto e proporzionale agli abitanti. Sono due piani distinti e complementari: la popolazione si rappresenta in Parlamento, i territori si fanno ascoltare attraverso l'APE.

Va detto con nettezza, perché è il cuore trasversale del progetto: la parità territoriale non è un favore ai piccoli, è una garanzia contro la discriminazione. Nessun cittadino deve pesare meno nel farsi ascoltare per il solo fatto di vivere in un luogo meno popoloso. È lo stesso principio di eguaglianza sostanziale (art. 3) che vieta di distribuire la voce in proporzione alla forza già acquisita.

P A R T E V I

6 Il ciclo dell'istanza, l'accesso agli atti, la verifica e il referendum

È il cuore operativo del progetto: come un'istanza nasce dal cittadino, percorre l'APE, raggiunge l'istituzione e ne ottiene una risposta — e cosa accade quando la risposta manca, è negativa, o resta sulla carta.

Il ciclo, passo per passo

- **Voce.** Il cittadino deposita un'istanza presso l'ufficio territoriale; l'APE competente la riceve, la istruisce e la formalizza.
- **Istruttoria informativa (per le istanze tecniche).** Quando l'istanza riguarda materie di rilevante complessità tecnica, l'esame è preceduto da una fase istruttoria aperta e contraddittoria, con audizione di posizioni plurali; non vincola la deliberazione dell'assemblea (vedi sotto).
- **Dovere di esame.** L'istituzione destinataria ha il dovere di prenderla in carico e di non lasciarla cadere nel silenzio.
- **Relazione motivata pubblica.** L'istituzione si pronuncia con relazione pubblica che dice sì o no e ne espone le ragioni. Accoglimento e rifiuto vanno entrambi motivati, e la relazione deve affrontare puntualmente i contenuti dell'istanza (vedi sotto).
- **Verifica dell'attuazione.** A distanza definita, l'istituzione riferisce pubblicamente sullo stato di attuazione di ciò che ha accolto.
- **In caso di rifiuto o di stallo.** Si apre la via del referendum propositivo: la decisione torna ai cittadini. Alla mancata risposta e allo stallo è equiparata la relazione genericamente elusiva (vedi sotto).

V6.5 L'accesso alle informazioni per istruire l'istanza

Perché un'istanza nasca da fatti verificati e non da impressioni o propaganda, l'APE deve poter conoscere i documenti pubblici rilevanti prima di formalizzarla. Non è un potere nuovo né un privilegio: è la titolarità, in capo all'APE come organo, del diritto di accesso civico generalizzato già riconosciuto a qualunque cittadino, con gli stessi limiti ordinari (riservatezza dei dati personali, sicurezza, segreti tutelati dall'ordinamento). L'accesso trasforma la voce in voce informata.

FORMULA COSTITUZIONALE — ACCESSO A FINI ISTRUTTORI

«L'Assemblea Popolare ha diritto di accedere ai documenti e alle informazioni pubbliche rilevanti per l'istruzione delle istanze, nei limiti previsti dalla legge a tutela di altri interessi costituzionalmente protetti.»

V6.8 L'istruttoria informativa per le istanze tecniche

Il sorteggio garantisce uno specchio fedele della popolazione e l'immunità dalla cattura da parte di apparati organizzati (Parte III). Non garantisce, per costruzione, la competenza tecnica specialistica su materie complesse — fiscalità, sanità, urbanistica, grandi infrastrutture. L'esperienza della Citizens' Assembly irlandese, già richiamata in Parte XI come precedente di riferimento, include proprio questo elemento: sessioni strutturate di audizione preliminare. La v6.8 lo esplicita come principio, chiudendo un'asimmetria — piena legittimità sociale, ma fragilità nel merito su istanze tecnicamente complesse — che un'obiezione ostile individuerebbe facilmente. Il principio entra in Costituzione nella forma minima; soglie di complessità, selezione degli auditi e tempi restano alla legge

attuativa. L'istruttoria informa ma non vincola: la deliberazione dell'assemblea sorteggiata resta libera.

FORMULA COSTITUZIONALE — ISTRUTTORIA INFORMATIVA

«L'esame delle istanze relative a materie di rilevante complessità tecnica è preceduto, a ciascun livello competente, da un'istruttoria informativa aperta e contraddittoria, con audizione di posizioni plurali e competenze diversificate, secondo criteri e modalità stabiliti dalla legge. L'istruttoria non vincola la deliberazione dell'assemblea, che resta libera nel proprio giudizio.»

V6.7 Il dovere di verifica dell'attuazione a un anno

La relazione motivata rischia di esaurirsi in un atto una tantum: l'istituzione risponde «sì» e poi nulla accade, oppure risponde con motivazione di puro rito. Per chiudere questo varco — lo stesso che, in altra forma, ha fatto fallire l'esperienza francese — il progetto introduce un secondo momento dovuto. Quando un'istanza è accolta, l'istituzione è tenuta a riferire pubblicamente sullo stato della sua attuazione entro un termine definito dalla legge, non superiore a un anno, e a incontrare nuovamente l'APE competente per darne conto. È il modello già sperimentato con successo dai dialoghi cittadini permanenti europei (Ostbelgien, Parigi).

FORMULA COSTITUZIONALE — VERIFICA DELL'ATTUAZIONE

«Per le istanze accolte, l'istituzione riferisce pubblicamente sullo stato di attuazione entro il termine, non superiore a un anno, stabilito dalla legge, e ne dà conto all'Assemblea Popolare competente. Il mancato o inadeguato rendiconto è equiparato, ai fini dell'attivazione del referendum propositivo, alla mancata risposta.»

La forza di questa clausola è che rende la risposta di rito molto più costosa: non basta più dire sì una volta, occorre poi dimostrare cosa è stato fatto, in pubblico, di fronte all'organo che ha portato l'istanza — e, se il rendiconto manca o è vuoto, scatta la stessa conseguenza della mancata risposta.

V6.8 La congruità della relazione motivata

Il dovere di verifica chiude il varco della risposta accolta e poi disattesa. Resta però una forma più sottile di elusione: la risposta formalmente resa ma **generica ed evasiva nel contenuto**, che rispetta l'obbligo alla lettera e lo svuota nella sostanza. Il progetto rende impossibile il silenzio, ma non ancora la sua forma più raffinata: la risposta vuota. La v6.8 la chiude affidando al Collegio di Garanzia un controllo di **sola procedura, mai di merito**: verifica che la relazione affronti puntualmente i contenuti specifici dell'istanza. È lo stesso tipo di controllo che il giudice amministrativo esercita già oggi sul vizio di «difetto di motivazione» degli atti — non un potere nuovo, ma l'estensione del perimetro di sola vigilanza già previsto per sorteggio e piattaforma (Parte VIII). Il Collegio accerta e segnala: non sostituisce né riscrive la relazione. Una relazione genericamente elusiva è equiparata allo stallo, ai fini dell'attivazione degli stadi successivi del referendum propositivo.

FORMULA COSTITUZIONALE — CONGRUITÀ DELLA RELAZIONE MOTIVATA

«La relazione motivata affronta puntualmente i contenuti specifici dell'istanza. Il Collegio di Garanzia verifica, in via di sola procedura e senza entrare nel merito della decisione assunta, la congruità della relazione rispetto all'istanza. La relazione genericamente elusiva rispetto al contenuto dell'istanza è equiparata, ai fini dell'attivazione degli stadi successivi del referendum propositivo, allo stallo.»

A quale livello opera il referendum

Le istanze nascono e si chiudono al livello competente: un'istanza comunale riceve risposta dal Comune, una regionale dalla Regione, e a quel livello opera anche il dovere di risposta e di verifica. Il referendum propositivo è invece una leva di livello nazionale: interviene quando un'istanza di competenza statale, esaurito il canale ordinario, non riceve risposta, riceve un rifiuto, o non trova attuazione. Le istanze locali e regionali non attivano referendum nazionali; gli strumenti di consultazione locale restano quelli previsti dagli statuti, che l'APE non modifica.

Il referendum propositivo a tre stadi

La leva dura del sistema — l'unica — è il referendum propositivo, attivabile solo a procedimento ordinario esaurito e costruito in tre stadi. **Primo stadio:** pronuncia parlamentare obbligatoria (il Parlamento deve discutere e votare la proposta, in un senso o nell'altro, con motivazione). **Secondo stadio:** raccolta firme a soglia oggettiva, se il Parlamento non recepisce. **Terzo stadio:** referendum, con la parola finale ai cittadini. È un istituto nuovo, creato dalla legge costituzionale dell'APE e valido perché iscritto in Costituzione: si colloca nel solco degli artt. 71 e 138 e della L. 352/1970, con ammissibilità verificata dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione.

FORMULA COSTITUZIONALE — SOGLIA DI VALIDITÀ

«Il referendum propositivo è valido, e la proposta si intende approvata, quando i voti favorevoli superano un quarto degli elettori aventi diritto al voto. Non è richiesto alcun quorum di partecipazione.»

Con un corpo elettorale di circa 50 milioni, la soglia si attesta a circa 12,5 milioni di «sì» — alta, ma raggiungibile da una mobilitazione reale, e soprattutto immune al boicottaggio per assenteismo che affligge il quorum classico dell'art. 75: chi è contrario non ha interesse a disertare le urne, perché la sua assenza non aiuta il «no», che prevale comunque se i «sì» non raggiungono la soglia. La soglia alta è una scelta: la leva dura deve restare tale, un'ultima istanza esigente, non un ricorso quotidiano. La soglia è **unica e oggettiva** per ogni proposta: la v6.8 ha vagliato — e respinto — l'ipotesi di una soglia variabile per ricorrenza territoriale (Allegato D), perché scrivere in Costituzione che il voto di alcuni cittadini pesa meno per certe proposte aprirebbe un fianco sull'art. 3 che dodici obiezioni hanno lavorato a chiudere.

Limiti di materia

Il referendum propositivo opera entro i medesimi limiti dell'art. 75: esclusi le leggi tributarie e di bilancio (a tutela dell'equilibrio ex art. 81), le leggi di amnistia e indulto, di autorizzazione a ratificare trattati, e le leggi a contenuto costituzionalmente vincolato. Il propositivo si distingue dall'abrogativo per oggetto — introduce una disciplina, non la cancella — e i due non si sovrappongono.

P A R T E V I I

7 Indennità e permessi di lavoro

Perché la partecipazione sia davvero aperta a tutti — e non solo a chi può dedicarvi tempo gratuitamente — chi è sorteggiato riceve un'indennità e ha diritto a permessi di lavoro retribuiti. È la verifica di verità dell'orizzontalità: si può proclamare che ogni cittadino ha pari diritto di partecipare, ma se partecipare costa una giornata di lavoro non pagata, di fatto partecipa solo chi è economicamente indipendente. L'assemblea cesserebbe di essere uno specchio del Paese e diventerebbe lo specchio di chi può permetterselo.

PERCHÉ

L'accessibilità economica non è un costo accessorio: è ciò che rende reale il sorteggio. Senza copertura del reddito perduto e tutela del posto di lavoro, l'orizzontalità diventa una finzione e la composizione si distorce verso i ceti abbienti. È la promessa antidiscriminazione più concreta del progetto.

COME

Tre situazioni, una sola logica di equità. Lavoratore dipendente: permesso retribuito, con il datore garantito da rimborso. Chi non ha reddito da lavoro: indennità di presenza. Lavoratore autonomo: indennità forfettaria, con un tetto, a compensazione del mancato reddito. L'obiettivo non è arricchire nessuno, ma azzerare la barriera economica all'ingresso.

P A R T E V I I I

8 Difese contro lo svuotamento e contro il carrozzone

Chi legge questo progetto ha due timori legittimi e opposti: che l'APE venga svuotata e resa innocua da una maggioranza ostile, oppure che cresca fino a diventare un nuovo carrozzone costoso e autoreferenziale. Entrambi sono affrontati con garanzie esplicite.

Contro lo svuotamento

Una clausola di non-regressione impedisce che una legge ordinaria riduca le garanzie e i poteri di voce dell'APE al di sotto del livello costituzionale. Sorteggio, effetti procedurali, dovere di risposta e di verifica, referendum come ultima istanza sono iscritti nel testo costituzionale proprio per sottrarli alla disponibilità delle maggioranze del momento. Questa clausola ha senso soltanto perché l'APE ha rango costituzionale (Parte X): una legge ordinaria non avrebbe alcun «livello» da cui non regredire.

Contro l'abuso e contro il carrozzone

Sul versante del referendum — dove i gruppi organizzati hanno maggiore capacità di raccolta firme — il presidio è la trasparenza obbligatoria su promotori e finanziamenti della campagna, disciplinata con esplicito rinvio alla normativa vigente sui comitati promotori, così da non introdurre un regime giuridico senza precedenti. La cattura si previene con la luce, non con la sola soglia. Sul versante interno, nessuna carriera per i sorteggiati e la rotazione periodica della composizione impediscono la formazione di posizioni stabili di potere.

È previsto un Collegio di Garanzia con funzioni di sola vigilanza, non di gestione: vigila sulla regolarità del sorteggio, sulla trasparenza e sul rispetto delle procedure, ma non dispone di potere sanzionatorio autonomo. Un organo di garanzia con poteri sanzionatori propri diventerebbe a sua volta un centro di potere, in contraddizione con l'orizzontalità. Ma «segnalare» non è un campanello nel vuoto: la catena accerta e sospende in via cautelare gli atti viziati del sorteggio o della piattaforma; pubblica ogni accertamento; trasmette all'autorità competente, che è obbligata ad aprire il procedimento e a concluderlo con atto motivato. Chi sanziona è chi ne ha titolo per Costituzione, non un nuovo organo.

V6.8 L'estensione della sola vigilanza alla relazione motivata

Il perimetro di sola procedura del Collegio — finora riferito a sorteggio e piattaforma — si estende alla **congruità della relazione motivata** (Parte VI): il Collegio verifica che la risposta affronti puntualmente i contenuti dell'istanza, senza mai entrare nel merito della decisione. È la stessa distinzione, già usata nel progetto, tra sindacare la regolarità di un atto e sindacarne il contenuto: nessun nuovo potere, solo un oggetto in più per lo stesso tipo di controllo. La relazione elusiva accertata segue la catena ordinaria — accertamento, pubblicazione, effetto equiparato allo stallo ai fini del referendum — e non attribuisce al Collegio alcuna facoltà di riscrivere la risposta.

V6.7 I flussi verso le autorità competenti, esplicitati

Per fugare il dubbio del «campanello che suona nel vuoto», il progetto rinvia a un allegato tecnico della legge attuativa la mappa dei flussi procedurali tra il Collegio e le autorità titolari: la magistratura ordinaria per le irregolarità di rilievo penale, la Corte dei conti per i profili di danno erariale, l'ANAC per le questioni di integrità e trasparenza. A ciascuna il

Collegio trasmette con obbligo di procedere e di concludere con atto motivato, così che l'accertamento non resti senza seguito.

Valutazione decennale e rispetto delle autonomie

Decorsi dieci anni dall'entrata in vigore, una relazione di valutazione indipendente sull'efficacia del sistema è presentata al Parlamento: l'APE non si dà per perfetta a priori, ma accetta di essere misurata e, se necessario, corretta. Una clausola di rispetto delle autonomie garantisce infine che l'APE operi nel pieno rispetto del riparto di competenze (artt. 114-117): per le materie regionali l'istanza è trasmessa all'organo regionale competente, e per le Regioni a statuto speciale prevalgono le garanzie statutarie.

P A R T E I X

9 Il secondo binario: l'abolizione del Senato

L'abolizione del Senato è una proposta distinta e indipendente dall'APE. Viaggia su un binario separato, si regge su un proprio argomento autosufficiente e non dipende in alcun modo dall'esistenza dell'APE. Le due cose sono diverse e vanno tenute diverse.

La scelta di non legarle è deliberata. La prima ragione è di sopravvivenza: l'abolizione del Senato è la riforma più difficile da approvare — tocca decine di articoli e chiede ai senatori in carica di votare la fine del proprio ruolo. Incatenarvi l'APE significherebbe trascinarla giù in caso di stallo. La seconda è di coerenza: avendo stabilito che l'APE non sostituisce nulla, sarebbe contraddittorio motivare l'abolizione dicendo che «l'APE ne assorbe le funzioni». L'APE non assorbe niente.

PERCHÉ

Il bicameralismo perfetto produce navette legislative interminabili e doppia fiducia al Governo, principale causa di instabilità. L'argomento della ridondanza è autosufficiente e suffragato dal confronto internazionale (Svezia 1971, Nuova Zelanda 1951, Portogallo monocamerale): non ha bisogno di appoggiarsi all'APE.

COME

Una legge costituzionale distinta, con il proprio iter ex art. 138. La rappresentanza territoriale, dopo l'abolizione, resta garantita dalla ripartizione dei seggi della Camera per circoscrizione regionale — non dall'APE. Nessun riferimento all'APE come sostituto del Senato compare in questa proposta.

Se entrambe le riforme entrassero in vigore, il referendum propositivo dell'APE e l'iter monocamerale andrebbero armonizzati con una semplice clausola di rinvio: coordinamento tecnico eventuale, da gestire a valle. Se una delle due proposte si arena, l'altra prosegue indipendente.

P A R T E X

10 Ancoraggi, percorso e costi, senza illusioni

«Fattibilità vera» significa dire come si fa davvero: con quali appigli costituzionali, con quale percorso e con quali costi onesti, senza nascondere le difficoltà.

Gli ancoraggi costituzionali

Il progetto non inventa istituti dal nulla: si innesta su appigli già presenti nell'ordinamento. L'iniziativa popolare e il referendum si ancorano all'art. 71; la revisione costituzionale segue l'art. 138; i vincoli di bilancio sono rispettati ai sensi dell'art. 81; la disciplina del referendum poggia sulla L. 352/1970, con ammissibilità verificata dall'Ufficio centrale presso la Corte di Cassazione. La distinzione tra indirizzo politico (legittimo) e funzione normativa (riservata al Parlamento) è consolidata nella dottrina e nella giurisprudenza costituzionale, ed è ciò che mette l'APE al riparo dall'obiezione sull'art. 67.

V6.7 Il percorso corretto: legge costituzionale di iniziativa popolare

Le versioni precedenti descrivevano l'istituzione dell'APE come «legge di iniziativa popolare ordinaria ex art. 71». La v6.7 ha corretto questo punto, che era un errore di percorso. L'APE introduce il referendum propositivo — istituto che la Costituzione vigente non conosce — e si protegge con una clausola di non-regressione: entrambe le cose possono esistere soltanto a livello costituzionale. Una legge ordinaria non potrebbe crearle senza essere essa stessa incostituzionale. Non a caso il precedente tecnico che il progetto richiama, l'A.S. 1089 (approvata in prima lettura dalla Camera il 21 febbraio 2019), era una legge costituzionale di modifica dell'art. 71, non una legge ordinaria.

Il percorso corretto è dunque quello di una **legge costituzionale di iniziativa popolare**: 50.000 cittadini avviano il progetto con la forza dell'art. 71 (la soglia di iniziativa non cambia: l'aggravamento dell'art. 138 riguarda l'approvazione, non l'iniziativa), e il testo percorre poi l'iter dell'art. 138 — doppia deliberazione conforme di ciascuna Camera a intervallo non minore di tre mesi, maggioranza assoluta nella seconda votazione.

Ne discende una garanzia che appartiene ai cittadini prima ancora che l'APE nasca: se il Parlamento approva il testo senza la maggioranza dei due terzi, la parola torna al popolo con il referendum confermativo dell'art. 138 — che, a differenza dell'abrogativo, non richiede alcun quorum di partecipazione e si decide a maggioranza dei voti validi. Da tenere distinti: il referendum confermativo ex art. 138 serve una volta, per far nascere l'APE; il referendum propositivo è l'istituto permanente che l'APE crea per il futuro.

La distinzione tra i due binari non è più «legge ordinaria contro revisione» — lo sono entrambe — ma iniziativa popolare contro iniziativa parlamentare, e diverso grado di difficoltà politica. L'APE arriva in Parlamento come revisione costituzionale portata da decine di migliaia di firme; l'abolizione del Senato resta di realistica iniziativa parlamentare e più ostica. Il fallimento dell'una non trascina l'altra.

La mappa degli ancoraggi

Articolo	Funzione	Rapporto con l'APE
Art. 1 c.2	Sovranità popolare	Fondamento: la sovranità appartiene al popolo. L'APE ne attua la promessa nella dimensione quotidiana.
Art. 67	Divieto vincolo di mandato	Salvato: nessun atto dell'APE introduce vincolo di mandato. L'APE è pungolo, non comando.

Articolo	Funzione	Rapporto con l'APE
Artt. 70-82	Funzione legislativa	Integra: l'APE non legifera. La funzione resta del Parlamento.
Art. 64	Autonomia parlamentare	Rispettato: la Carta fissa l'obbligo di esito, non l'agenda; tempi e modalità alla legge e ai regolamenti.
Art. 71	Iniziativa popolare	Iniziativa del binario APE: 50.000 firme avviano la legge costituzionale.
Art. 75	Referendum (limiti)	Modello dei limiti di materia del referendum propositivo (bilancio, tributi, amnistia, trattati).
Art. 138	Revisione costituzionale	Iter di approvazione dell'APE e via del referendum confermativo senza quorum.
Art. 81	Equilibrio di bilancio	Vincolo rispettato: modello pluriennale da produrre; esclusione del bilancio dal referendum.
Artt. 114-117	Autonomie territoriali	Rispettate: istanze regionali trasmesse all'organo competente; statuti speciali prevalgono.

I costi, detti con onestà

Un organo di partecipazione ha un costo reale, dichiarato senza abbellimenti: indennità ai sorteggiati, permessi di lavoro, uffici territoriali, piattaforma, trasparenza in streaming. Non promettiamo che l'APE «si paghi da sola». L'eventuale risparmio dell'abolizione del Senato appartiene all'altro binario e non va contabilizzato qui. Il dettaglio è nell'Allegato A, esposto come struttura parametrica verificabile voce per voce. Resta da produrre, prima del deposito, il modello di copertura pluriennale ex art. 81, con il concorso di un esperto di finanza pubblica e in dialogo con la Ragioneria Generale dello Stato.

P A R T E X I

11 Cosa insegna il mondo, e il cronoprogramma

Il modello APE non nasce nel vuoto: dialoga con le esperienze di democrazia partecipativa già sperimentate altrove, prendendone i pregi ed evitandone gli errori.

Esperienza	Cosa insegna all'APE
Irlanda — Citizens' Assembly (2016-2018)	Un'assemblea di cittadini sorteggiati può affrontare temi divisivi e produrre proposte che il sistema recepisce. Conferma la praticabilità del sorteggio e il valore dell'istruttoria preliminare (recepita in Parte VI, v6.8).
Belgio — Ostbelgien (dal 2019)	Primo Consiglio dei cittadini permanente per legge, con dovere delle istituzioni di rispondere e di rendicontare l'attuazione a un anno. Prova che permanenza e dovere di risposta funzionano.
Francia — Convention Citoyenne (2019-2020)	Lezione cautelativa: raccogliere la voce e poi disattenderla senza risposta chiara fa crollare la fiducia. Da qui l'obbligo di relazione motivata, la verifica a un anno e il referendum come ultima istanza. Analisi in Allegato C.
Italia — giudici popolari	Il sorteggio per una funzione pubblica delicata è già nel nostro ordinamento e funziona. L'APE ne estende il principio.

V6.7 L'ancoraggio ai modelli internazionali di istituzionalizzazione

L'APE non è una categoria inedita improvvisata: è la combinazione di modelli di istituzionalizzazione della deliberazione già censiti e classificati a livello internazionale (in particolare dall'OCSE, *Eight ways to institutionalise deliberative democracy*, 2021). Ne combina tre: il collegamento stabile tra deliberazione dei cittadini e sede parlamentare; l'unione tra democrazia deliberativa e democrazia diretta (il referendum come sbocco); e la forma dell'organo permanente. Poterlo dire disarmo alla radice l'obiezione della «categoria estranea all'ordinamento»: non inventiamo, combiniamo modelli sperimentati, adattandoli alla Costituzione italiana.

Cronoprogramma indicativo

Fase	Contenuto
Fase 0 — Preparazione	Validazione del testo, costruzione del consenso, raccolta delle 50.000 firme per la legge costituzionale di iniziativa popolare istitutiva dell'APE.
Fase 1 — Iter dell'APE	Esame parlamentare ex art. 138 (doppia deliberazione conforme; eventuale referendum confermativo senza quorum se manca la maggioranza dei due terzi).
Fase 2 — Legge attuativa	Sorteggio e stratificazione, rotazione, criterio di aggregazione e soglie, accesso a fini istruttori, istruttoria tecnica, piattaforma, uffici, indennità e permessi, continuità procedurale, coordinamento interno, tempi del ciclo e della verifica.
Fase 3 — Avvio	Primo sorteggio, insediamento graduale dei tre livelli su tre esercizi finanziari, primo ciclo completo.
Binario parallelo — Senato	Iter autonomo ex art. 138 per l'abolizione, con i propri tempi, indipendente dall'APE.

P A R T E X I I

12 Le parole del progetto

APE — Assemblea Popolare Ecumenica. Lo strumento permanente di voce dei cittadini, su tre livelli orizzontali. Non legifera, non governa, non sostituisce nulla.

APEC / APER / APEN. Livelli comunale, regionale e nazionale di partecipazione civica; interlocutori: il Comune, la Regione, lo Stato.

Sorteggio stratificato. Estrazione a sorte dei componenti dalle liste elettorali, con criteri di età, genere e territorio per ottenere uno specchio fedele della popolazione.

Effetti procedurali. Gli atti dell'APE attivano il dovere istituzionale di pronunciarsi con relazione motivata, ma non producono effetti normativi diretti né vincolano i voti parlamentari.

Istanza. La richiesta del cittadino, raccolta e formalizzata dall'APE, che innesca l'obbligo di esame, di risposta e di verifica.

Accesso a fini istruttori. Diritto dell'APE di accedere ai documenti pubblici rilevanti per istruire un'istanza, nei limiti ordinari di legge. È esercizio dell'accesso civico, non un potere nuovo.

Istruttoria informativa. Fase aperta e contraddittoria di audizione che precede l'esame delle istanze tecnicamente complesse. Informa la deliberazione ma non la vincola (novità v6.8).

Congruità della relazione motivata. Controllo di sola procedura del Collegio sulla puntualità della risposta rispetto ai contenuti dell'istanza; la relazione elusiva è equiparata allo stallo (novità v6.8).

Verifica dell'attuazione. Dovere dell'istituzione di riferire pubblicamente, entro un anno, sullo stato di attuazione delle istanze accolte. Il rendiconto mancante equivale alla mancata risposta.

Referendum propositivo. La leva finale di livello nazionale, a tre stadi. Valido senza quorum, con soglia unica di un quarto degli aventi diritto sui voti favorevoli.

Collegio di Garanzia. Organo di sola vigilanza su regolarità, trasparenza e congruità procedurale. Accerta e segnala; non gestisce e non dispone di potere sanzionatorio autonomo.

Non-regressione. Divieto per la legge ordinaria di ridurre le garanzie dell'APE sotto il livello costituzionale.

Legge costituzionale di iniziativa popolare. Iniziativa dei cittadini (art. 71, 50.000 firme) di un progetto di legge costituzionale, approvato secondo l'iter aggravato dell'art. 138. La via d'ingresso dell'APE.

LC-A / LC-B. Le due leggi costituzionali del progetto: A per l'APE, B per l'abolizione del Senato. Coordinate ma indipendenti.

A L L E G A T O A

Costi della sola APE — struttura parametrica

Questo allegato espone i costi dell'APE come formule, non come cifre fisse. Ogni voce è il prodotto di parametri dichiarati: chi legge vede da cosa nasce il totale e può rifare il conto cambiando le ipotesi. La colonna «stima illustrativa» applica ipotesi prudenti, da intendersi come ordine di grandezza per la discussione interna, non come dato ufficiale.

Parametri di base (ipotesi di lavoro)

Parametro	Simbolo	Ipotesi illustrativa
Indennità giornaliera netta al sorteggiato	g	78 €/die
Giornate di seduta per componente all'anno	d	12
Componenti APEN (assemblea nazionale)	nN	200
Numero di APER (parità territoriale)	aR	21
Componenti per ciascuna APER	nR	30
Numero di APEC (base territoriale aggregata)	aC	600
Componenti per ciascuna APEC	nC	15

Totale sorteggiati nell'ipotesi illustrativa: $nN + (aR \times nR) + (aC \times nC) = 200 + 630 + 9.000 = \mathbf{9.830 \text{ cittadini}}$. Un sistema deliberatamente snello, contro i ~46.000 di impostazioni capillari proporzionali.

Voci di costo annue a regime

Voce	Formula	Stima illustrativa/anno
Indennità APEN	$nN \times d \times g$	187.200 €
Indennità APER	$aR \times nR \times d \times g$	589.680 €
Indennità APEC	$aC \times nC \times d \times g$	8.424.000 €
Rimborso permessi di lavoro ai datori	quota dipendenti $\times$ costo medio giornata	$\approx 6.000.000 \text{ €}$
Uffici territoriali (istanze e assistenza)	n. uffici $\times$ costo medio unitario	$\approx 9.000.000 \text{ €}$
Piattaforma digitale (manutenzione a regime)	canone annuo	$\approx 4.000.000 \text{ €}$
Trasparenza, streaming, formazione	forfait annuo	$\approx 3.000.000 \text{ €}$
Collegio di Garanzia e segreteria tecnica	struttura snella	$\approx 5.000.000 \text{ €}$
TOTALE INDICATIVO A REGIME	somma delle voci	$\approx 36,2 \text{ mln €}/\text{anno}$

Termini di paragone reali. Il CNEL costa oggi circa 1,8 milioni di euro/anno di sola struttura. Il bilancio della sola Presidenza del Consiglio per il 2025 è di circa 5,4 miliardi: i 36,2 milioni/anno stimati per l'APE sono lo 0,67% di quella sola voce, e una frazione minima del bilancio statale complessivo (oltre 1.000 miliardi). Tre fonti di copertura compatibili: riallocazione interna agli organi consultivi di rilievo costituzionale; quota PNRR e fondi di trasformazione digitale della PA per la sola componente una tantum;

clausola di gradualità nell'avvio su tre esercizi. Il modello pluriennale formale ex art. 81 resta il deliverable tecnico da produrre prima del deposito.

A L L E G A T O B

Obiezioni dure e risposte

Questa sezione raccoglie le obiezioni più serie che un costituzionalista ostile o un dirigente politico scettico può muovere al progetto, con la relativa risposta. Dove l'obiezione coglie un difetto reale lo diciamo apertamente e indichiamo la correzione adottata.

1 «L'APE è un organo di categoria inedita, un corpo estraneo»

L'APE è organo a rilevanza costituzionale di partecipazione civica con effetti esclusivamente procedurali. L'ordinamento ha già accolto organi nati come categorie inedite (CNEL, Autorità indipendenti, Corte dei conti in funzione consultiva). La Corte verifica la compatibilità con i principi, non l'esistenza di un precedente identico. E, sul piano comparato, l'APE combina modelli di istituzionalizzazione già censiti a livello internazionale (Parte XI).

2 «Obbligo di risposta = compressione dell'autonomia parlamentare (art. 64)»

Obiezione fondata, corretta nel testo. La Costituzione fissa solo il principio — obbligo di esaminare e rispondere con relazione motivata — e demanda tempi, modalità e priorità alla legge attuativa e ai regolamenti. L'obbligo è di esito, non di agenda. E poiché l'APE ha rango costituzionale, l'obbligo poggia su fonte pari ordinata all'autonomia delle Camere.

3 «Iper-dettaglio: state trasformando la Costituzione in un regolamento»

Nel testo costituzionale restano solo i principi che una maggioranza ordinaria non deve poter smontare: sorteggio, orizzontalità, effetti procedurali, dovere di risposta e di verifica, congruità della relazione, istruttoria per le istanze tecniche, referendum come ultima istanza, non-regressione. Tutto l'operativo — comprese le soglie numeriche, la continuità procedurale e il coordinamento interno dei lavori — scende nella legge attuativa.

4 «Il Parlamento verrà sommerso (overload)»

Rischio gestionale, non costituzionale, governato a monte. Il filtro a tre livelli aggrega le istanze secondo il doppio criterio (ricorrenza territoriale + competenza esclusiva): il livello nazionale riceve sintesi territoriali, non migliaia di richieste singole. Il referendum scatta solo a canale ordinario esaurito.

5 «Lo useranno i gruppi organizzati, non i cittadini (cattura)»

Difesa strutturale. Chi siede nell'APE è estratto a sorte: un'associazione non può piazzarvi i propri uomini. Sul referendum, trasparenza obbligatoria su promotori e finanziamenti. Il criterio di ricorrenza territoriale rende arduo fabbricare un'istanza artificialmente diffusa; l'accesso a fini istruttori fonda le istanze sui fatti.

6 «Non è dimostrata la sostenibilità finanziaria (art. 81)»

Il veto tecnico più pericoloso. L'Allegato A individua fonti di copertura nominate, ma non sostituisce il modello di costo pluriennale formale, che resta la priorità tecnica prima del deposito. L'esclusione di bilancio e tributi dal referendum toglie l'argomento della spesa fuori controllo.

7 «Interferenza con le competenze regionali (artt. 114-117)»

Corretto nel testo. Per le materie regionali l'istanza è trasmessa all'organo regionale competente; l'APE nazionale non impone agenda alle Regioni. Per le Regioni a statuto speciale prevalgono le garanzie statutarie.

8 «È parità territoriale: un Senato delle autonomie mascherato»

No. La parità opera nel canale della voce, non nella rappresentanza con potere. L'APE non vota leggi, non dà né revoca la fiducia. Il principio di eguaglianza (art. 3) non impone la

proporzionalità demografica dove non si distribuisce potere ma voce: se così fosse, sarebbe incostituzionale anche il diritto di petizione (art. 50).

9 «Il referendum propositivo destabilizza la funzione legislativa»

Opera entro i limiti di materia dell'art. 75, con ammissibilità verificata dalla Cassazione, ed è costruito come ultima istanza a tre stadi. La soglia unica di un quarto degli aventi diritto sui «sì», senza quorum, chiude l'obiezione sulla validità del voto. Ed è introdotto per la via corretta — la legge costituzionale.

10 «Il Collegio di Garanzia è l'ennesima Authority»

Sola vigilanza, nessun potere sanzionatorio autonomo — anche nell'estensione alla congruità della relazione (v6.8), che è controllo di procedura, non di merito. Accerta e segnala, non punisce e non gestisce. Per evitare l'assimilazione anche nel nome, la denominazione resta «Collegio di Garanzia dell'APE», mai «Autorità».

11 «L'APE è muta sulle grandi scelte: spesa, grandi opere, riarmo»

Equivoco. Va distinto parlare di una materia dal deciderne la spesa per referendum: il limite colpisce solo la seconda. Sul canale ordinario l'APE può sollevare qualunque tema e obbligare l'istituzione a pronunciarsi.

12 «Il Collegio accerta e segnala: e dopo? È una foglia di fico»

Buco reale, chiuso. La segnalazione ha destinatario competente ed effetto obbligato: accerta; sospende in via cautelare l'atto viziato; pubblica; trasmette all'autorità competente (magistratura, Corte dei conti, ANAC), obbligata ad aprire e concludere con atto motivato.

13 «Il sorteggio nega la politica: assemblea di scollegati senza responsabilità»

È l'obiezione teorica più forte (Nadia Urbinati). La risposta sta nei confini della Parte II. L'APE non sostituisce la rappresentanza: la rappresentanza politica, con la sua responsabilità elettorale, resta interamente al Parlamento. È la distinzione (Manin) tra rappresentatività (essere un campione fedele del Paese) e rappresentanza (avere il potere di decidere in suo nome): l'APE ha la prima, non la seconda.

14 «La risposta può essere formalmente resa ma vuota nel contenuto»

Rilievo reale, chiuso nella v6.8. Il dovere di verifica a un anno colpiva la promessa disattesa; la congruità della relazione motivata (Parte VI) colpisce la risposta elusiva: il Collegio verifica, in sola procedura, che la relazione affronti puntualmente i contenuti dell'istanza, e la relazione genericamente evasiva è equiparata allo stallo. È lo stesso sindacato che il giudice amministrativo esercita sul «difetto di motivazione»: presidio contro l'elusione palese, non giudizio sul merito politico della risposta.

15 «L'assemblea sorteggiata non padroneggia le materie tecniche»

Rilievo reale, chiuso nella v6.8. L'istruttoria informativa obbligatoria per le istanze di rilevante complessità tecnica (Parte VI) porta in assemblea, prima della deliberazione, un'audizione aperta e contraddittoria di posizioni plurali e competenze diversificate — sul modello irlandese. Informa senza vincolare: la libertà di giudizio dell'assemblea resta intatta.

v6.7 Posizionamento rispetto alle «Assemblee dei Cittadini»

Esiste già in Italia una proposta affine — la legge di iniziativa popolare per le «Assemblee dei Cittadini estratti a sorte» (comitato Politici per caso / Eumans, depositata nel 2019). Va conosciuta e distinta. Quel modello prevede assemblee convocate ad hoc su singoli temi, con un segretariato di esperti in parte designato dai vertici parlamentari. L'APE è altra cosa: permanente, strettamente orizzontale (nessun esperto nominato, nessun canale privilegiato), fondata sul dovere di risposta e di verifica e sul referendum propositivo autoattivabile. Che l'idea del sorteggio deliberativo abbia già varcato la soglia di Cassazione è una validazione; il suo carattere permanente e orizzontale è ciò che distingue l'APE.

Sintesi per il direttivo

Delle quindici obiezioni mappate, cinque hanno imposto modifiche del testo nel corso delle versioni. La v6.8 aggiunge le obiezioni 14 (risposta vuota) e 15 (competenza tecnica), entrambe chiuse dai due emendamenti approvati, e aggiorna le obiezioni 3, 9 e 10 di conseguenza. Resta da produrre, come deliverable separato e prima del deposito, il modello di costo pluriennale ex art. 81.

A L L E G A T O C

La lezione francese

La Convention Citoyenne pour le Climat è l'esperimento più simile all'APE mai realizzato in una grande democrazia: cittadini sorteggiati e rappresentativi che, informati da esperti, elaborano proposte pubbliche. È anche un esperimento fallito. Ignorarlo sarebbe disonesto e pericoloso, perché un avversario userebbe la Francia come prova che «il sorteggio non produce risultati». Questa sezione fa il contrario: analizza perché è fallita e mostra quali meccanismi precisi dell'APE impediscono lo stesso esito.

Cosa fu, e come finì

Nata dopo i «gilet gialli», la Convention riunì 150 cittadini estratti a sorte che per nove mesi (ottobre 2019 - giugno 2020) elaborarono 149 proposte per ridurre le emissioni. All'avvio, l'impegno presidenziale fu solenne: le proposte sarebbero state trasmesse «senza filtro». Il 29 giugno 2020 il Presidente ne accolse 146 su 149. Ma quando la legge sul clima arrivò all'Assemblée nel 2021, analisi indipendenti rilevarono che solo una quindicina di misure era stata trascritta tale e quale: circa il 90% fu modificato, diluito o abbandonato. Gli stessi cittadini, nell'ultima sessione, bocciarono l'attuazione. Il referendum promesso non si tenne mai, arenato dal disaccordo tra le camere.

Perché l'APE non finirebbe così

Perché è fallita la Convention	Come l'APE lo previene
Il «senza filtro» era una promessa politica revocabile.	L'obbligo di risposta e gli effetti procedurali sono scritti in Costituzione (Parte II), non affidati alla parola di chi governa.
Il governo poté diluire le proposte senza spiegazioni pubbliche.	Su ogni istanza è dovuta relazione motivata e pubblica; il Collegio ne verifica la congruità (Parte VI, v6.8); il filtro opaco e la risposta evasiva diventano impossibili.
Nessuna verifica dell'attuazione dopo la consegna.	Dovere di rendiconto pubblico sull'attuazione entro un anno; il rendiconto mancante equivale alla mancata risposta (Parte VI).
I cittadini non avevano alcuna via d'uscita.	Il referendum propositivo è l'ultima istanza, attivata da condizioni oggettive, non dalla buona volontà dell'esecutivo.
L'unico referendum dipendeva dall'assenso di un'altra camera.	Il referendum è ancorato ad artt. 71 e 138 con inneschi oggettivi: nessuna assemblea può bloccarlo.
L'assemblea era usa e getta, sciolta dopo la consegna.	L'APE è permanente, rinnovata per sorteggio, con valutazione decennale (Parti III e VIII).
Le proposte erano una massa indistinta di 149 misure, senza istruttoria strutturata.	Le istanze sono strutturate e aggregate per doppio criterio (Parte IV), precedute da istruttoria informativa sui temi tecnici (Parte VI, v6.8) e con risposta dovuta per ciascuna.

Va detto con chiarezza ciò che l'APE non promette: non promette che le proposte dei cittadini vengano approvate — sarebbe falso, e ricreerebbe quel vincolo di mandato che l'APE esclude per restare costituzionale. Promette qualcosa di più solido e verificabile: che nessuna proposta possa essere diluita o sepolta nel silenzio, che ciò che è accolto sia poi verificato in pubblico, e che se respinta i cittadini abbiano una via d'uscita reale e autoattivabile. La Convention non dimostra che il sorteggio non funziona: dimostra che il sorteggio senza obbligo di risposta e senza sbocco è teatro. L'APE aggiunge esattamente le cose che alla Francia mancavano.

A L L E G A T O D

Changelog e osservazioni non recepite

Changelog v6.7 → v6.8

La v6.8 recepisce la delibera del direttivo sui cinque emendamenti emersi dalla revisione esterna (nota di sintesi «Emendamenti alla v6.6 — cosa integrare, cosa no»): due entrano nel testo costituzionale, uno è respinto, due sono declassati a indicazioni al legislatore attuativo. L'impianto — sorteggio, orizzontalità, effetti procedurali, referendum come ultima istanza — resta invariato. La v6.8 è innestata sulla v6.7 congelata, in un'unica linea, senza versioni parallele.

Sezione	Cosa cambia	Perché
Parte VI + Parte VIII (Emendamento approvato n.1)	Congruità della relazione motivata: il Collegio verifica, in sola procedura, che la risposta affronti puntualmente i contenuti dell'istanza; la relazione elusiva è equiparata allo stallo.	Chiude la falla della «risposta vuota» — l'obbligo rispettato alla lettera e svuotato nella sostanza. È l'unico rilievo che colpisce il cuore del progetto.
Parte VI (Emendamento approvato n.2)	Istruttoria informativa aperta e contraddittoria prima dell'esame delle istanze tecnicamente complesse; informa ma non vincola.	Disinnesca l'attacco sulla competenza tecnica dell'assemblea sorteggiata; rende esplicito l'elemento del modello irlandese.
Parte VI (respinto)	Soglia referendaria «mobile» per ricorrenza territoriale: NON introdotta.	Renderebbe il peso del voto variabile per proposta — fianco diretto sull'art. 3 («referendum di serie A e B»). La soglia unica è una forza, non un difetto.
Allegato B	Nuove obiezioni 14 (risposta vuota) e 15 (competenza tecnica) con risposta; aggiornate 3, 9, 10.	Pre-scrive la risposta ai due rilievi chiusi dagli emendamenti.
Parte XII / XI / A	Glossario, tabella modelli e cronoprogramma aggiornati ai due nuovi istituti.	Coerenza interna del testo.

Indicazioni al legislatore attuativo (v6.8)

Due emendamenti proposti sono corretti nel merito ma non hanno rango costituzionale: sono dettaglio operativo. Il direttivo li registra come indicazioni vincolanti per la legge attuativa, non come emendamenti al testo della Carta, per non incorrere nell'iper-dettaglio che l'obiezione 3 combatte.

- **Continuità procedurale tra composizioni successive.** Un'istanza in corso di esame al rinnovo dell'organo mantiene lo stadio istruttorio raggiunto; la composizione subentrante riceve il dossier completo e non ripete l'esame dall'inizio, salvo motivata necessità. La legge attuativa disciplina modalità di trasmissione ed eccezioni. Ratio: non disperdere il lavoro istruttorio delle istanze aggregate, le più articolate.
- **Criteri oggettivi per il coordinamento interno dei lavori.** Convocazione, ordine del giorno e gestione dei tempi di parola sono attribuiti per rotazione tra i componenti, così da impedire l'accumulo stabile di tali funzioni in capo alla stessa persona o a figure di segreteria non sorteggiate. Ratio: presidiare il rischio di potere informale interno, coerente con l'intera Parte VIII.

Osservazioni non recepite nel testo, per trasparenza

Soglia referendaria differenziata per ricorrenza territoriale (emendamento proposto). Non recepita: la variabilità della soglia di validità introdurrebbe in Costituzione una diversa efficacia del voto a seconda dell'istanza, esponendo il progetto all'obiezione sull'art. 3 che dodici obiezioni hanno lavorato a evitare. Il problema segnalato — le istanze di nicchia faticano a raggiungere la soglia — è reale, ma la soluzione proposta è peggiore del problema; resta materia di riflessione su strumenti diversi dalla soglia.

Coinvolgimento dell'APE sull'autodichia (contributo Paolo Walter). Non recepito: l'autodichia è materia giurisdizionale e attiene a posizioni individuali, mentre l'APE opera su istanze collettive e non esercita funzione giurisdizionale (Parte II). La parte utile del contributo — l'accesso agli atti pubblici — è pienamente recepita nella Parte VI dalla v6.5.

Voto degli emigrati e allargamento dell'elettorato dei referendum locali. Restano spunti da trattare come binari autonomi: legarli all'APE ne minerebbe l'omogeneità ai fini dell'ammissibilità della legge di iniziativa popolare.

Documento di lavoro per il direttivo e gli aderenti — Partecipazione Attiva, 2026. Le cifre sono illustrative salvo dove indicato come riferimento a fonti esterne verificabili (CNEL, bilancio PCM, A.S. 1089, dati ISTAT sull'astensione 2022; modelli OCSE 2021; dialoghi cittadini di Ostbelgien e Parigi).