



11 SETTEMBRE 2024

Le “vie infinite” della democrazia partecipativa e il dilemma costituzionale della sua integrazione nei processi decisionali basati sulla rappresentanza. Quali modelli per gli ordinamenti del XXI secolo?

di Paola Piciacchia

Professoressa associata di Diritto pubblico comparato
Sapienza - Università di Roma



Le “vie infinite” della democrazia partecipativa e il dilemma costituzionale della sua integrazione nei processi decisionali basati sulla rappresentanza. Quali modelli per gli ordinamenti del XXI secolo?*

di Paola Piciacchia

Professoressa associata di Diritto pubblico comparato
Sapienza - Università di Roma

Abstract [It]: Il crescente e generalizzato interesse della dottrina nei confronti dei processi partecipativi che accomunano ormai numerosissime esperienze a livello comparato dimostra quanto il processo di circolazione di esperienze partecipative in tutto il mondo e di arene deliberative abbia ormai assunto negli ordinamenti costituzionali dimensioni e rilevanza tali da indurre necessariamente ad interrogarci sugli effettivi modi e sulle effettive forme attraverso le quali possa, al di là delle singole e circoscritte esperienze locali o di settore, realizzarsi una saldatura tra le istanze democratico rappresentative e le istanze partecipative nella presa di decisioni secondo procedure che tradizionalmente interessano le competenze dei legislativi nazionali, subnazionali e sovranazionali, e che dunque si collocano nell’ambito dei canali classici della democrazia rappresentativa. Il saggio costruisce un percorso logico finalizzato a riflettere su quelle esperienze di democrazia deliberativa che appaiono oggi le più idonee, almeno tendenzialmente, a favorire un auspicabile processo di integrazione tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa e a ragionare su quegli strumenti che più concretamente presentano caratteristiche tali da poter immaginare una loro istituzionalizzazione e immissione nei processi decisionali basati sulla rappresentanza.

Title: The "endless ways" of participatory democracy and the constitutional dilemma of its integration into representation-based decision-making processes. What models for XXIst century legal systems?

Abstract [En]: The growing and generalised interest of the doctrine in participatory processes which now unite a great many experiences at the comparative level shows how the process of circulation of participatory experiences throughout the world and of deliberative arenas has now assumed such dimensions and relevance in constitutional systems that it necessarily leads us to question the actual ways and forms through which, beyond individual and circumscribed local or sectoral experiences, a welding together of representative democratic instances and participatory instances in decision-making process according to procedures that traditionally involve the competences of national, sub-national and supranational legislatures, and which therefore fall within the classical channels of representative democracy. The essay constructs a logical path aimed at reflecting on those experiences of deliberative democracy which appear today to be the most suitable, at least tendentially, to favour a desirable process of integration between participatory democracy and representative democracy, and to reason on those instruments which more concretely present such characteristics as to be able to imagine their desirable institutionalisation and introduction into decision-making processes based on representation.

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente contributo è uno dei risultati delle attività svolte dall’Unità di ricerca di Sapienza Università di Roma (Responsabile prof.ssa Paola Piciacchia) nell’ambito del progetto PRIN 2022 «Partecipazione, inclusione e Stato di diritto: per una visione solidale e partecipativa della democrazia costituzionale», n. 2022MBZKNT, CUP B53D23010760006, P.I. prof. ssa A. Di Gregorio - Univ. di Milano.

Parole chiave: democrazia deliberativa e partecipativa, democrazia rappresentativa, G 1000 belga, commissioni deliberative miste belghe, Grand Débat National, il Consiglio economico, sociale e dell'ambiente francese

Keywords: deliberative and participative democracy, representative democracy, Belgian G1000, Belgian mixed deliberative committees, French Economic, social and environmental council.

Sommario: **1.** Premessa metodologica. **2.** La crisi della democrazia rappresentativa e le richieste di partecipazione dal basso: un problema antico da rileggere alla luce delle spinte del XXI secolo. **3.** Dalle scienze sociali alle applicazioni pratiche delle scienze giuridiche: la democrazia partecipativa e il diritto costituzionale. **4.** Le potenzialità del modello “integrato” di democrazia partecipativa in Belgio: dalle innovazioni a livello locale all’attuazione a livello nazionale. **4.1.** L’approccio *bottom up* e la prima esperienza cittadina di democrazia deliberativa “G1000”. **4.2.** Le sfide dell’approccio *top down* a livello locale: dall’*Ostbelgien Modell* del *Bürgerrat* e delle *Bürgerversammlungen* della comunità germanofona alle commissioni deliberative miste delle Assemblée della Regione di Bruxelles-Capitale e del Parlamento della Regione vallona tra profili giuridici e di contesto. **4.3.** L’ascesa della democrazia partecipativa a livello nazionale: dalla consultazione cittadina *Un pays pour le demain* all’approvazione delle leggi relative alla costituzione delle commissioni deliberative miste e dei *panels citoyens* nel Parlamento federale. **5.** L’esperienza francese e le virtualità della trasformazione del *Conseil économique, social et environnemental* (Cese) in “carrefour des consultations publiques”. **6.** Riflessioni conclusive: modelli di partecipazione cittadina ricchi di potenzialità per la democrazia del XXI secolo, da trattare con qualche avvertenza.

1. Premessa metodologica

Il crescente e generalizzato interesse della dottrina nei confronti dei processi partecipativi che accomunano ormai, come è noto, numerosissime esperienze a livello comparato, compresa quella a livello europeo, - non riconducibili sempre a modelli facilmente classificabili, caratterizzate da contesti politico-istituzionali, culturali e giuridici, anche profondamente distanti - dimostra quanto il processo di “disseminazione, prodotto a sua volta di una circolazione fattasi intensa”¹ di esperienze partecipative in tutto il mondo e di arene deliberative² abbia ormai assunto negli ordinamenti costituzionali dimensioni e rilevanza tali da indurre necessariamente ad interrogarci sugli effettivi modi e sulle effettive forme attraverso le quali possa, al di là delle singole e circoscritte esperienze locali o di settore, realizzarsi una saldatura tra le istanze democratico rappresentative e le istanze partecipative nella presa di decisioni secondo procedure che tradizionalmente interessano le competenze dei legislativi nazionali, subnazionali e sovranazionali, e che dunque si collocano nell’ambito dei canali classici della democrazia rappresentativa.

Tuttavia, una riflessione sulla democrazia partecipativa e sulle vie possibili di una sua reale integrazione nell’ambito di processi decisionali (siano essi più o meno complessi) non può prescindere dalla doverosa premessa volta a precisarne e a circoscriverne l’ambito.

¹ U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della inidemocrazia*, in ID. (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010, p. 6.

² L. BOBBIO, *Le arene deliberative*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, 2002, p. 5 ss.; il termine è ripreso da V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, cit.

Infatti, rispetto al modello teorico elaborato e diffuso dalle scienze sociali a partire dagli anni Sessanta³, negli ultimi decenni la diffusione su larga scala delle pratiche partecipative ha dimostrato quanto ormai si sia compiuta una certa divaricazione tra “l’ideale” stesso espresso dalla concezione della democrazia deliberativa - che attribuisce alla formazione delle volontà politiche individuali stesse un’importanza centrale rintracciando nella deliberazione collettiva l’organizzazione stessa delle volontà dei cittadini⁴ - e le applicazioni pratiche che, invece, per eterogeneità, finalità e utilizzo invocano la necessità una sempre maggiore giuridicizzazione.

Si tratta in tal senso di una riflessione di cui il diritto costituzionale si deve oggi sempre più fare interprete nella prospettiva, in parte *de jure condendo*, di immaginare utili correttivi volti a soddisfare le sempre più insistenti richieste di partecipazione dal basso. Di qui un salto di prospettiva rispetto agli interrogativi sul

³ Sulla storia e l’evoluzione del concetto di democrazia deliberativa v. la ricostruzione di A. FLORIDIA, *Un’idea deliberativa della democrazia: genealogia e principi*, Bologna, Il Mulino, 2017.

La letteratura straniera sulla democrazia deliberativa e partecipazione è molto vasta. Tra gli studi risalenti cfr., *ex multis*, J. HABERMAS, *Sul concetto di partecipazione politica*, in C. POZZOLI (a cura di), *Germania, verso una società autoritaria*, Bari, 1968, pp. 3-66; B. R. BARBER, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 1984; B. MANIN, *Volonté générale ou deliberation? Esquisse d’une théorie de la deliberation politique*, in *Le Débat*, 33 (1), 1985, pp. 72-93; J. COHEN, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, in A. HAMLIN, P. PETTIT (eds), *The Good Polity: Normative Analysis of the State*, Oxford, Basil Blackwell, 1989, pp. 17-34; J. HABERMAS, *Storia e critica dell’opinione pubblica*, Bari, 1990; J. S. FISHKIN, *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1991; J. HABERMAS, *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, Cambridge, MIT Press, 1992; J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, trad.it, Milano, 1996; J. BOHMAN, W. REHG (eds), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge, Massachussets, The MIT Press, 1997; J. ELSTER, (eds.), *Deliberative democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998; L. BLONDIAUX, Y. SINTOMER, *L’impératif délibératif*, in *Politix*, vol. 15, n. 57, 2002, pp. 17-35; A. BEVORT, *Pour une démocratie participative*, Paris, Press de Sciences Po, 2002; J. S. FISHKIN, P. LASLETT, *Debating Deliberative Democracy*, Malden, Wiley-Blackwell, 2003; S. BOAVENTURA DE SOUSA (a cura di), *Democratizzare la democrazia: i percorsi della democrazia partecipativa*, Introduzione di Giovanni Allegretti, Città aperta edizioni, Troina, 2003; M.-H. BACQUE, H. REY, Y. SINTOMER (sous la direction de), *Gestion de proximité et démocratie participative: une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005; J. GASTIL, P. LEVINE, *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*, Wiley, 2005; T. ZITTEL, D. FUCHS (eds.), *Participatory democracy and political participation: can participatory engineering bring citizens back in?*, London-New York, 2006; R. LEWANSKI, *La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica*, in *Aggiornamenti sociali*, dicembre 2007; M. E. WARREN, *Institutionalizing deliberative democracy*, in R. Rosenberg (ed.), *Deliberation, participation and democracy*, Springer, pp. 138-169; M. REVEL, C. BLATRIX; L. BLONDIAUX, J.-M. FOURNIAU, B. HÉRIARD DUBREUIL, R. LEFEBVRE, *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007; F. ROBBE (sous la direction de), *La démocratie participative*, Paris, 2007; F. ROBBE, *Démocratie représentative et participation*, in ID., *La démocratie participative*, cit.; L. BLONDIAUX, *Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines*, in *Raisons politiques*, vol. 30, no. 2, 2008, pp. 131-147; ID., *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, col. « La république des idées », 2008; D. F. THOMPSON, *Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science*, in *Annual Review of Political Science*, vol. 11, 2008, pp. 497-520; E. GARDERE, J.-P. GARDERE, *Démocratie participative et communication territoriale: vers la micro-représentativité*, Paris, L’Harmattan, 2008; G. SMITH, *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009; M.-H. BACQUÉ, Y. SINTOMER (dir.), *La démocratie participative. Histories et généalogies*, Paris, La Découverte, col. « Recherches », 2011; J. MANSBRIDGE, J. BOHMAN, S. CHAMBERS, T. CHRISTIANO, A. FUNG, J. PARKINSON, D. F. THOMPSON, M. E. WARREN, *A systemic approach to deliberative democracy*, Cambridge University Press, 2012; J. PARKINSON, J. MANSBRIDGE (eds), *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

⁴ B. MANIN, *Introduction. Un paradigme et ses problèmes*, in L. BLONDIAUX, B. MANIN (éds.), *Le tournant délibératif de la démocratie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2021, p. 11.

futuro del “sistema della rappresentanza tradizionalmente inteso”⁵ e sui meccanismi di funzionamento delle forme di governo destinate a confrontarsi con la sempre più pressante richiesta di partecipazione dal basso.

Se è vero, infatti, - come si richiamerà più avanti - che l’incremento esponenziale dell’attenzione nei confronti degli istituti di democrazia partecipativa ha avuto, almeno negli ultimi decenni, come fattore di accelerazione la progressiva estensione delle dimensioni della crisi della democrazia rappresentativa, profilo ampiamente, e con dovizia di sfumature, dibattuto in dottrina, appare oggi necessario, proprio alla luce delle esperienze maturate a livello comparato, riflettere sulle possibili innovazioni per una efficace interazione e coordinamento tra processi partecipativi e canali della rappresentanza al fine di comprendere se, ed entro quali limiti, sia possibile un dialogo tra le due visioni della democrazia.

L’esigenza relativa a tale approccio è dimostrata, d’altronde, proprio dall’intensità con cui tutti gli ordinamenti continuano a richiamarsi, con esperimenti più o meno innovativi alle pratiche partecipative⁶ rendendo quasi profetiche le parole di Allegretti quando oltre un decennio fa associava tale circolazione e disseminazione “a quella che ha portato nella storia alla diffusione di realtà culturali e politiche assolutamente imponenti, come la democrazia rappresentativa, il costituzionalismo, lo stato sociale”⁷.

Il tema è tuttavia particolarmente complesso ed insidioso perché numerosi sono i livelli e le angolazioni attraverso le quali⁸ analizzare e comprendere il fenomeno partecipativo e deliberativo⁹. Tale complessità

⁵ P. BILANCIA, *Democrazia diretta versus Democrazia rappresentativa. Profili problematici nel costituzionalismo contemporaneo*, cit., p. XIII.

⁶ Come ad esempio le assemblee dei cittadini che a partire dall’esperienza canadese si sono ormai moltiplicate e sono state costituite in moltissimi Paesi sulle questioni più diverse dalle riforme istituzionali, alle questioni climatiche, a quelle etiche. Sulla prima esperienza canadese v. M. E. WARREN, H. PEARSE (eds.), *Designing deliberative democracy: the British Columbia Citizens’ Assembly*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008; A. LANG, *But Is It for Real? The British Columbia Citizens’ Assembly as a Model of State-Sponsored Citizen Empowerment*, in *Politics & Society*, Vol. 35(1), March 2007, pp. 35-69. Cfr. inoltre, *ex multis*, M. PAL, *The Promise and Limits of Citizens’ Assemblies: Deliberation, Institutions and the Law of Democracy*, in *Queen’s Law Journal*, Vol. 38(1), 2012, 261; M.F.R. STEFANINI, X. MAGNON (dir.), *Les Assemblées Citoyennes. Nouvelle utopie démocratique?*, DICE Editions, Aix en Provence, 2022.

⁷ U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., 6.

⁸ Sulle prospettive della democrazia partecipativa v. A. DI GREGORIO, *Democrazia partecipativa e integrazione dei gruppi deboli. Una premessa*, in *DPCEonline*, n. 2, 2023, pp. 1837-1853.

⁹ In tal senso v. le considerazioni di J.-M. DENQUIN, *Démocratie participative et démocratie semi-directe*, in A.-M. LE POURHIET (dir.), *La Citoyenneté*, in *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, février 2008, n. 23, p. 96: “La difficulté n'est cependant pas de juger le phénomène, mais plutôt de le décrire. Les auteurs qui l'évoquent ne fournissent pas de critère qui permette de déterminer où commence et finit la démocratie participative. Leurs ouvrages sont des juxtapositions d'objets hétérogènes, désignés sous des noms eux-mêmes fluctuants : les conseils de quartiers regroupent des citoyens censés exprimer le point de vue des habitants ; les commissions extra municipales, consultatives, regroupent des élus et des non élus ; les budgets participatifs visent à associer les citoyens à l'élaboration du budget des collectivités territoriales ; les jurys citoyens, dont les membres sont, au moins pour une part, tirés au sort, donnent leur avis sur une question déterminée ou portent un jugement sur l'action des élus. On range aussi dans cette catégorie des procédures qui visent à associer les usagers des services publics à la gestion de ceux-ci, voire des repas de quartier. Cette énumération, non exhaustive, suffit à mettre en lumière les incertitudes qui affectent la notion: la démocratie participative concerne-t-elle des procédures de concertation entre l'administration et les citoyens? Permet-elle à ces derniers de prendre des décisions, y compris sur des matières politiques? N'intéresse-t-elle que le niveau local ou peut-elle être étendue au niveau national ou européen?”.

deriva, in primo luogo, dai diversi modi con cui storicamente le singole discipline - a partire dalla filosofia politica, dalla sociologia e dalla scienza politica, che per prime hanno teorizzato e diffuso in tutto il mondo le analisi sulle pratiche deliberative e partecipative fino ad arrivare alle applicazioni nell'ambito del diritto amministrativo - hanno metodologicamente affrontato il tema arricchendolo di contenuti; in secondo luogo, essa deriva dall'approccio, talvolta tuttavia indefinito, utilizzato in molti Paesi¹⁰, incluso anche il nostro, che tende talvolta ad assimilare le pratiche di democrazia partecipativa a quelle riconducibili agli istituti di democrazia diretta (o semi-diretta) quali il referendum¹¹ e l'iniziativa legislativa popolare contribuendo così a far sfumare i contorni dei due concetti (quelli di democrazia partecipativa e democrazia diretta¹²) che, al contrario, non solo presentano caratteri propri e radici teoriche ben distinte, ma presentano anche un diverso grado di integrazione nei processi decisionali basati sulla rappresentanza. La necessità di una riflessione nel senso sopra delineato – come si esplicherà più avanti – non può infatti riguardare, a mio avviso, quegli istituti come il referendum popolare sulla cui compatibilità con le forme di esercizio del potere politico nelle democrazie rappresentative è stato raggiunto, già agli inizi del XX secolo, un generalizzato consenso in dottrina e che può vantare applicazioni pratiche risalenti al XIX secolo. Al centro della riflessione devono, invece, essere incluse tutte quelle esperienze che si richiamano all'effettiva integrazione dei cittadini nella fase della progettazione, dell'elaborazione e della presa delle decisioni non tese, però, occorre precisare, a creare un circuito decisionale alternativo a quello rappresentativo¹³.

¹⁰ Si veda *ex multis* G. LEBRETON (sous la direction de), *La démocratie participative: enjeux et réalités. France, Brésil, Chine, Suisse, Union européenne*, Paris, 2013; A. DUFFY-MEUNIER (sous la direction de), *Quel espaces pour le démocratie participative? Perspectives comparées*, Paris, Maire et Martin, 2021.

¹¹ V. M. THOMAS ERSKINE, *La democrazia in Europa*, Torino, 1884; A. ORIGONE, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa*, Milano, 1937; V. LA ROCCA, *Referendum e sovranità popolare: discorso*, Roma, 1951; M. RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Quaderni della Costituzione, Milano, 1953; C. Mortati, *Significato del referendum*, in *Rassegna Parlamentare*, n.1, 1960; T. MARTINES, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, Milano, 1960; J.-P. CHARNAY, *Le suffrage politique en France : élections parlementaires, election présidentielle, référendums*, Paris, 1965; P. GOODHART, *Referendum*, London, 1971; M.P. CHITI, *Partecipazione popolare e istituti di democrazia diretta*, in *Studi per Ermanno Graziani*, Pisa, 1973, pp. 246-267; E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Padova 1974; F. MERCADANTE, *Il voto alle masse dalla democrazia diretta di Rousseau al populismo rappresentativo di Robespierre*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati*, Varese, 1977, Vol. 1, pp. 709-745; N. BOBBIO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in G. QUAZZA (a cura di), *Democrazia e partecipazione*, Torino, Stampatori, 1978, pp. 19-46; E. SPAGNA MUSSO, *Tendenze costituzionali contemporanee nella organizzazione del governo dello stato di democrazia parlamentare*, Padova, 1982; G. RENSI, *La democrazia diretta*, Milano, 1995; D. GRAEBER, *Critica della democrazia occidentale nuovi movimenti, crisi dello stato, democrazia diretta*, Milano, 2012.

¹² Non mancano tuttavia autori che negano la qualità di strumento di democrazia diretta allo stesso referendum ricollegandolo tuttavia al concetto di democrazia semi-diretta e non partecipativa. V. J.-M. DENQUIN, *Démocratie participative et démocratie semi-directe*, cit., p. 96.

¹³ Come ad esempio per il RIP (referendum populaire partagé) previsto, dopo la riforma del 2008, dall'art. 11 della Costituzione francese o come il progetto di riforma costituzionale (mai approvato) dell'art. 71 della Costituzione italiana relativo all'iniziativa legislativa popolare. Sul primo cfr. G. NAVARRO-UGÉ, *RIP contre RIC*, in *Esprit*, vol., n. 6, 2020, pp. 16-19; M. VERPEAUX, *Le RIP, constats et propositions du Conseil constitutionnel*, in *Actualité Juridique Droit Administratif*, n. 33, 12 octobre 2020, p. 1911 ss.; ID., *Neuf mois sans accouchement*, in *Actualité juridique Droit administratif*, n. 26, 27 juillet 2020, p. 1483 ss; M. FEBVRE-ISSALY, *RIP : un ballon d'essai démocratique*, *Esprit*, n. 11, 2019, pp. 13-16. Per la riforma

Oltre a questi aspetti, c'è poi da tenere presente che nell'ambito di una pluralità di soluzioni – frutto di “trapianti, osmosi e ibridazioni, mutevoli da contesto a contesto”¹⁴ - solo alcune appaiono oggi le più idonee, almeno tendenzialmente, a favorire un auspicabile processo di integrazione tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa laddove altre vi contribuiscono solo in maniera limitata.

Metodologicamente, appare pertanto necessario costruire un percorso logico idoneo, da un lato, a individuare il livello di analisi e il perimetro concettuale entro il quale operare una riflessione sulla democrazia partecipativa e il suo utilizzo nell'ambito del diritto costituzionale, scevra di intenti meramente descrittivi, e, dall'altro, a ragionare su quegli strumenti che più concretamente presentano caratteristiche tali da poter immaginare una loro auspicabile istituzionalizzazione e immissione nei processi decisionali basati sulla rappresentanza.

L'analisi pertanto dopo un necessario richiamo iniziale alla crisi della rappresentanza politica e alle radici teoriche della democrazia deliberativa e partecipativa, sarà volta principalmente - con un certo grado di dissonanza rispetto al modello teorico e astratto delle democrazie deliberative immaginate per favorire forme di comunicazione sociali ma non finalizzate ad una loro integrazione nei meccanismi della democrazia rappresentativa – ad individuare, attraverso la comparazione, alcune esperienze significative e soprattutto idonee, per le caratteristiche intrinseche, all'individuazione di modelli percorribili.

2. La crisi della democrazia rappresentativa e le richieste di partecipazione dal basso: un problema antico da rileggere alla luce delle spinte del XXI secolo

Una riflessione sulla democrazia partecipativa non può prescindere dal richiamo alla crisi della democrazia rappresentativa il cui modello, sebbene in crisi, non è mai stato rimesso in discussione.

Da quando il 3 novembre 1774 Edmund Burke pronunciò il famoso *Discorso agli elettori di Bristol* con il quale si schierò a difesa dei principi della democrazia rappresentativa e del libero mandato sono passati due secoli e mezzo durante i quali gli ordinamenti si sono progressivamente costruiti ed evoluti intorno a questi principi in qualità di democrazie rappresentative¹⁵ fondate sul suffragio universale. Proprio quest'ultimo nel 1850 veniva esaltato da Alphonse de Lamartine, a due anni dal decreto del 5 maggio

dell'art. 71 Costituzione italiana cfr. A. MORRONE, *L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?*, in *federalismi.it*, 2018, n. 23, 1 ss.; A. ANZON DEMMIG, *L'iniziativa legislativa popolare "indiretta" (c.d. referendum propositivo) nel progetto di legge costituzionale in itinere*, in *www.forumcostituzionale.it*, 22 marzo 2019; V. DE SANTIS, *L'iniziativa popolare rinforzata*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2019, n. 2, 1 ss.; F. POLITI, *Democrazia rappresentativa versus democrazia diretta. Riflessioni preliminari su democrazia parlamentare, democrazia partecipativa e democrazia deliberativa* in *Diritti fondamentali*, n. 1, 2021, p. 3 ss.; ID. (a cura di), *L'esperienza francese del débat public ed il dibattito sulla democrazia in Europa*, Torino, Giappichelli, 2022.

¹⁴ G. PEPE, *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi un'analisi comparata*, Padova, Cedam-Wolters Kluwer, 2020, p. XIII.

¹⁵ B. CONSTANT, *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*, 1819.

1848 con cui in Francia era stato introdotto, come il mezzo attraverso il quale i cittadini partecipano a parità di titolo al governo e alle leggi¹⁶.

Dal XIX secolo quando il principio rappresentativo si consolidò basandosi principalmente sul ruolo dei parlamenti che finirono per diventare il “fulcro”¹⁷ degli assetti costituzionali dello Stato liberale in qualità “di autentico luogo istituzionale della posizione egemone della borghesia politicamente attiva”¹⁸, e passando per il XX secolo quando con la generalizzata estensione del suffragio universale e la nascita ed espansione del ruolo dei partiti politici di massa ricevette la sua massima consacrazione, tale principio non è mai stato messo in dubbio cosicché la democrazia moderna è da considerare “strutturalmente rappresentativa”¹⁹ dal momento che è proprio nel circuito della rappresentanza politica che si ravvisa l’estrinsecarsi delle forme di esercizio del potere.

E tuttavia oggi come in passato²⁰ le democrazie rappresentative sono attraversate da una crisi che sembra riportare al centro del dibattito il principio rappresentativo e la sua capacità di integrazione dei cittadini nella cosa pubblica, frutto del crescente fenomeno di disaffezione degli stessi nei confronti della politica, che determina a sua volta la fuga dal voto - la cui manifestazione plastica è il crescente tasso di astensionismo nelle tornate elettorali - e che si traduce, di contro, nella crescente richiesta dal basso di partecipazione al processo democratico e alle decisioni pubbliche.

La crisi della rappresentanza politica²¹ appare strettamente connessa, da un lato, all’inasprirsi delle «criticità del rapporto tra governati e governanti»²², ma, dall’altro, anche alle problematiche derivanti da «un contesto di sovranità progressivamente dispersa»²³. Le increspature nel rapporto governati/governanti sono quelle che più tendono ad incidere sulla percezione della rappresentanza politica ed elettorale alla quale ormai da tempo non è più generalmente riconosciuta la natura di

¹⁶ A. DE LAMARTINE, *Le passé, le présent, l’avenir de la République*, Paris, Au Bureau du conseiller de peuple, pp. 188-189.

¹⁷ All’interno delle quali si costruì il dogma della funzione legislativa come incarnazione ed espressione della volontà generale. Cfr. R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l’État*, Paris, Sirey, 1920; ID., *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, Sirey, 1922. Sul positivismo giuridico di Carré de Malberg v. M. GALIZIA, Il “positivisme juridique” di Raymond Carré de Malberg, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 2, 1973, pp. 335-509.

¹⁸ V. in tal senso P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 17; v. anche ID., *Preistoria, origini, vicende del costituzionalismo*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, Laterza, 2009, p. 41.

¹⁹ A. MORELLI, *Le trasformazioni del principio democratico*, in *Consulta on line*, n. 1, 2015, p. 198.

²⁰ H. J. LASKI, *Democrazia in crisi*, Bari, Laterza, 1935 (trad. it. a cura di A. Schiavi).

²¹ Su cui v. diffusamente F. LANCHESTER, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, Giuffrè, 2014, p. 13 ss.; ID., *Crisi della rappresentanza in campo politico e divieto di mandato imperativo*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2020, p. 106 ss. Dello stesso Autore v. altresì *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006.

²² P. BILANCIA, *Democrazia diretta versus Democrazia rappresentativa. Profili problematici nel costituzionalismo contemporaneo*, in A.A., *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Torino, 2018, p. XI.

²³ A. MASTROPAOLO, L. VERZICHELLI, *Il Parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2006, p. 164.

“meccanismo in grado di rispecchiare la complessità delle istanze sociali”, aspetto che tende ad ingenerare al tempo stesso un’indifferenza, se non talvolta un fastidio nei confronti della stessa rappresentanza parlamentare che finisce per essere considerata una “gabbia perversa delle esigenze di partecipazione democratica”²⁴. Tale stato di cose costituisce il riflesso, a sua volta, anche della crisi della stessa rappresentatività del ceto politico considerato non in grado di integrare “la complessità delle società civili e politiche, della trasformazione delle tradizionali fratture e della apparizione di nuove domande”²⁵. La crisi della rappresentanza che è dunque anche crisi della politica e dei partiti politici²⁶ e chiama in causa direttamente questi ultimi dal momento che si rivelano sempre più inadeguati alla selezione degli eletti ma anche smarriti di fronte ad “ogni pretesa di strutturare l’economia in funzione dell’unità nazionale”²⁷ e rinunciatari di fronte “alla funzione di selezione e composizione degli interessi”²⁸, in una dinamica sistemica di crisi che si riverbera sul corpo elettorale e sulla stessa rappresentanza politica. La crisi dei partiti politici è poi aggravata, da un lato, dal sostanziale venir meno della loro “funzione sistemica”²⁹, di “sovrapposizione identificazione della società civile, dei partiti e dello stato”³⁰ e di rappresentazione della società civile (che può godere oggi di canali immediati di partecipazione dovuta alle nuove tecnologie e alle trasformazioni dell’era digitale non più necessariamente filtrati dall’azione partitica³¹), dall’altro, anche dal processo di personalizzazione della politica che ha progressivamente sostituito la democrazia dei partiti con quella che è già da tempo, con una felice espressione è stata definita la *democrazia del pubblico*³². I partiti politici dimostrano dunque di aver perso quelle caratteristiche in virtù delle quali invece erano diventati protagonisti dell’avvento della democrazia di massa agli inizi del Novecento³³ soppiantando le istituzioni parlamentari, le quali da luoghi di discussione dell’interesse collettivo divennero luoghi della contrapposizioni di interessi³⁴, videro i processi decisionali politici uscire fuori dagli ambiti dell’organizzazione costituzionale e si trovarono immesse in una dinamica che con la messa discussione

²⁴ *Ivi*.

²⁵ F. LANCHESTER, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, cit., p. 13.

²⁶ Su cui è tornato recentemente S. CASSESE, *Crisi dei partiti e rappresentanza*, in *Studi in memoria di Beniamino Caravita*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, pp. 2601-2605. Sul ruolo dei partiti politici e le relazioni tra democrazia e parlamentarismo, v. P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011. Sul tema dei partiti politici e assetti democratici v. diffusamente F. LANCHESTER, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2011; ID., *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, cit.

²⁷ C. BASSU, G. CARBONI, (a cura di), *Rappresentanza e globalizzazione*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 1.

²⁸ *Ivi*.

²⁹ M. LUCIANI, *Governo (Forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto - Annali*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2009, p. 563.

³⁰ *Ivi*.

³¹ *Ivi*. Cfr. altresì A. PAPA, *Disintermediazione e formazione dell’opinione pubblica: quali prospettive nel circuito rappresentativo delle democrazie digitali*, in *Studi in memoria di Beniamino Caravita*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, pp. 3013-3026.

³² B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, Il Mulino, p. 242 ss.

³³ M. LUCIANI, *Governo (Forme di)*, cit., p. 563.

³⁴ O. KIRCHHEIMER, *Trasformazione del significato del parlamentarismo*, in O. KIRCHHEIMER, *Costituzione senza sovrano: saggi di teoria politica e costituzionale*, Introduzione e cura di A. BOLAFFI, Bari, De Donato, 1982, p. 30.

della stessa forma organizzativa dello stato liberale operò una trasformazione stesso del significato di rappresentanza.

Oltre a tutti questi aspetti, non si può sottacere quanto l'affermarsi tra il finire del XX secolo e i primi due decenni del XXI secolo delle spinte alla globalizzazione³⁵ e di nuove modalità di *governance*³⁶ abbia profondamente inciso sui circuiti democratici, con innegabili ricadute sulla rappresentanza politica³⁷. La globalizzazione³⁸ – caratterizzata “dal passaggio dall'economica industriale a quella finanziaria” e dominata dai processi di “digitalizzazione e privatizzazione”³⁹ – ha, infatti, fatto emergere spazi “non più contrassegnat[i] dai confini statali” nei quali “gli individui, perdono i loro punti di riferimento”⁴⁰. La progressiva perdita di centralità delle autorità nazionali, dovuta alla perdita del potere decisionale verso l'alto (le istituzioni sovranazionali) e verso il basso (le istituzioni sub-nazionali), ha finito per riverberarsi sulla rappresentanza politica che taluni collegano “alla crisi definitiva della democrazia parlamentare” e ad “un nuovo modello politico che si afferma proprio (dal basso), dai fenomeni che provocano l'obsolescenza delle istituzioni parlamentari”⁴¹.

Proprio in risposta alle dinamiche sopra descritte, e in un contesto di trasformazione di quella che ormai viene comunemente definita società liquida⁴², che tende ad amplificare la tendenza alla disintermediazione⁴³, si è andato sviluppando negli anni l'interesse per nuove forme di democrazia partecipativa con l'emergere sempre più prorompente di un'esigenza di integrazione della rappresentanza

³⁵ Sulle interazioni tra globalizzazione e costituzionalismo v. S. GAMBINO, *Diritto costituzionale comparato ed europeo*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 2 ss. Sulla connessione tra costituzionalismo moderno, globalizzazione e Costituzione v. inoltre G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, Laterza, 2013; S. CASSESE, *Cbi governa il mondo?*, Bologna, Il Mulino, 2013; G. AZZARITI, S. DELLAVALLE, *Crisi del costituzionalismo e ordine giuridico sovranazionale*, Napoli, Esi, 2014. V. anche A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

³⁶ T.E. FROSINI, *Prefazione* a C. BASSU, G. CARBONI (a cura di), *Rappresentanza e globalizzazione*, cit., p. IX ss. Cfr. S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, 2017.

³⁷ Su globalizzazione e rappresentanza cfr. T.E. FROSINI, *Rappresentanza e legislazione nell'eta' della globalizzazione*, in *Osservatorio delle fonti*, n. 3, 2017, pp. 1-14; L. MEZZETTI, *Crisi della democrazia della rappresentanza nel contesto della globalizzazione*, in C. BASSU, G. CARBONI, (a cura di), *Rappresentanza e globalizzazione*, cit., p. 7 ss.

³⁸ Sulla globalizzazione e il richiamo alle profezie della storia e della cultura v. G. TREMONTI, *Le tre profezie. Appunti per il futuro*, Milano, Solferino, 2018.

³⁹ C. BASSU, G. CARBONI, (a cura di), *Rappresentanza e globalizzazione*, cit., 1.

⁴⁰ *Ivi*.

⁴¹ V. G. MESSINA, *Diritto liquido? La governance come nuovo paradigma della politica e del diritto*, Milano, Angeli, 2012, p. 333.

⁴² Z. BAUMAN, *Liquid modernity*, Cambridge-Malden, 2000 (tr. it. *Modernità liquida*, Roma-Bari, Laterza, 2002).

⁴³ Sulla disintermediazione e i suoi riflessi sulla legittimazione v. M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024, pp. 2-3 ove si legge: “Ora, è evidente che, così come accade agli altri sistemi politici occidentali, anche quello italiano registra una generale tendenza alla disintermediazione o comunque all'alterazione profonda della mediazione pluralistica. Lo sviluppo della tecnologia digitale e delle interconnessioni personali in rete ha fatto sì che l'intero contesto delle relazioni sociali sia stato attinto dalla crisi dei processi di interposizione fra i consociati, ma è anche per altre ragioni che il morso della disintermediazione è affondato più profondamente proprio negli organi vitali del corpo del pluralismo”; ID., *La Costituzione e il pluralismo*, in P. CAPPELLINI, G. GUZZETTA, *Pluralismo giuridico*. Atti dell'incontro di studio Firenze 20-21 ottobre, 2022, Milano, Giuffrè, 2023, p. 222 ss. Sulla disintermediazione cfr. altresì A. PAPA, *Disintermediazione e formazione dell'opinione pubblica: quali prospettive nel circuito rappresentativo delle democrazie digitali*, in *Studi in memoria di Beniamino Caravita*, cit.

politica con strumenti di partecipazione, non (necessariamente) filtrati dall'azione partitica⁴⁴ e dei pubblici poteri, che la società tende sempre più ad invocare, quale spinta connaturata allo stesso principio democratico⁴⁵.

A ben vedere, tali dinamiche riproducono in chiave moderna le stesse, come è stato rilevato⁴⁶, riconducibili al cambiamento epocale compiutosi nel periodo compreso tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo con l'allargamento del suffragio e l'avvento dei partiti politici di massa. Anche allora cambiarono le caratteristiche della stessa democrazia che dopo essersi sviluppata nel corso del XIX secolo come democrazia rappresentativa fondata sul ruolo egemone della classe borghese si andò evolvendo fondandosi sul ruolo dei partiti politici di massa. Le questioni relative alle forme dello Stato, al suo ruolo nell'economia e nella società, alle forme della democrazia (anche all'epoca in crisi) furono al centro delle riflessioni degli anni venti e trenta⁴⁷. E anche agli inizi del Novecento, di fronte ai cambiamenti prodotti dall'avvento delle masse nella vita politica, ci si interrogò sulle forme della rappresentanza⁴⁸ così come sulle forme di esercizio del potere: la stessa forma di governo parlamentare fu messa in discussione e si aprì un dibattito non solo sulla sua capacità di far fronte alle trasformazioni in atto ma anche sulla conciliabilità del parlamentarismo con consultazioni popolari, in particolare con il referendum.

Come già in altra sede rilevato⁴⁹, merita qui ricordare che uno dei maggiori interpreti di tali trasformazioni fu senza alcun dubbio Carré de Malberg. Teorico della forma di governo parlamentare monista⁵⁰ nella prima fase dei suoi studi, il “*maître strasbourgeois*”, di fronte all'avvento della democrazia di massa e alla crisi del parlamentarismo cominciò a spostare la sua attenzione sul tema della sovranità popolare e a ripensare il ruolo della sovranità parlamentare della Terza Repubblica prospettando, nell'ottica di una più profonda riforma dello Stato, di “democratizzare il parlamentarismo francese sostituendo la sovranità popolare

⁴⁴ M. LUCIANI, *Governo (Forme di)*, cit., p. 563.

⁴⁵ V. P. BILANCIA, *Crisi della democrazia e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in P. BILANCIA (a cura di), *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, cit., pp. 6-7 la quale ricordando Mortati, Crisafulli e la giurisprudenza della Corte Costituzionale sottolinea come il principio democratico “non si esaurisce nella forma di governo, legittima e costituita tramite la rappresentanza politica, ma comprende sostanzialmente il principio personalista, la garanzia dei diritti inviolabili della persona, il principio lavorista...il principio pluralista, d'altra parte, detti principi ne costituiscono l'irreversibile sviluppo”. Cfr. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975; V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (Note preliminari)* in Id., *Stato, popolo, governo*, Milano, 1985. Cfr. altresì C.C., sentenza n.106/2002.

⁴⁶ B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, cit., p. 218.

⁴⁷ M. ALAIN CHATRIOT, *L'expérience du Conseil national économique, 1924-1940*, Paris, La Découverte, 2003, p. 2.

⁴⁸ Cfr. le suggestioni di Léon Duguit sulla rappresentazione dei corpi sociali in Parlamento, L. DUGUIT, *La représentation syndicale au Parlement*, in *Revue du Droit Public*, 205, LXIX, 1911.

⁴⁹ P. PICIACCHIA, *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National*, in *DPCEonline*, n. 3, 2020, p. 2327.

⁵⁰ Cui si riferirà con logica potente ricollegandosi, nella sua opera maggiore la *Contribution à la Théorie générale de l'État* al principio unico e fondamentale della sovranità parlamentare. Cfr. R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la Théorie générale de l'État*, Paris, Tomo I e Tomo II, 1920, 1922.

alla sovranità parlamentare”⁵¹. Riflessioni che, in un secondo momento, sotto l’influsso delle suggestioni stimolate in lui dalla guerra, lo porteranno a concentrarsi sulla questione dell’introduzione di elementi di democrazia diretta nella forma di governo parlamentare, allo scopo di restituire alla sovranità popolare il ruolo di principio informatore e fondatore di tutto il sistema⁵². Si tratta di temi che Carré de Malberg ha magistralmente sviluppato nell’opera *La loi, expression de la volonté générale: étude sur le concept de la loi dans la constitution de 1875* del 1931⁵³ e in un articolo apparso, sempre nel 1931, sulla *Revue du Droit Public* dedicato alla riflessione sulla conciliabilità tra parlamentarismo e democrazia diretta⁵⁴, con il quale ammise, nel quadro di un ripensamento critico della forma di governo parlamentare⁵⁵, la possibilità di sovrapporre alla sovranità “fittizia” del popolo quella reale che ad esso compete. Per Carré de Malberg questo non avrebbe dovuto comportare la sostituzione integrale del sistema rappresentativo con la democrazia diretta quanto l’integrazione di istituti – come l’iniziativa popolare – “tendant à procurer des avantages combinés du parlementarisme et de la démocratie”⁵⁶. Carré de Malberg sottolineava come fosse opportuno che al popolo, arrivato alla piena maturità, pur se non in grado di portare avanti i compiti dello Stato lasciati al governo, fosse concesso di intervenire su questioni sulle quali non si trovassero più d’accordo con i governanti. Di qui il favore nei confronti dell’istituto referendario visto quale “complement suffisant de l’idée de représentation parce seul il donne satisfaction au concept sur lequel repose le régime représentatif, à savoir que, par les élus, c’est le sentiment du corps populaire qui se manifeste”⁵⁷, e volto al riconoscimento del diritto per i cittadini di manifestare un sentimento contrario a quello manifestato per suo conto dai rappresentanti⁵⁸.

Tale ragionamento giuridico riferito agli istituti di democrazia diretta e alla loro compatibilità con il sistema rappresentativo dimostra quanto su questi temi sia stata raggiunta da oltre un secolo una consapevolezza e una generalizzata convergenza sulla necessità di una loro integrazione nei sistemi rappresentativi.

⁵¹ R. CAPITANT, *Carré de Malberg et le régime parlementaire*, in AA.VV., *Centenaire de Carré de Malberg, Journées d’études*, Paris, Dalloz, 1966, p. 145. Cfr. altresì. É. MAULIN, *La théorie de l’État de Carré de Malberg*, Paris, 2003; D. MINEUR, *De la souveraineté nationale à la volonté générale*. O. JOUANJAN, E. MAULIN, *Introduction - La théorie de l’État entre passé et avenir. Journées en l’honneur de Carrés de Malberg*, in *Jus Politicum*, n. 8, pp. 1-5; D. MINEUR, *De la souveraineté nationale à la volonté générale. L’évolution de Carré de Malberg, du projet positiviste au parti-pris démocratique*, in *Jus Politicum*, n° 8, pp.1-10.

⁵² R. CAPITANT, *Carré de Malberg et le régime parlementaire*, in AA.VV., *Centenaire de Carré de Malberg, Journées d’études*, cit., p. 142 ss.

⁵³ R. CARRÉ DE MALBERG, *La loi, expression de la volonté générale: étude sur le concept de la loi dans la constitution de 1875*, Paris, Sirey, 1931.

⁵⁴ R. CARRÉ DE MALBERG, *Considération théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme*, in *Revue du Droit Public*, 1931, pp. 225-244.

⁵⁵ Cfr. P. PICCIACCHIA, *Carré de Malberg (letto attraverso la lezione di Galizgia) e le trasformazioni della forma di governo parlamentare*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 3, 2021, pp. 1-21.

⁵⁶ R. CARRÉ DE MALBERG, *Considération théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme*, cit., p. 227.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 233.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 234.

Invece, il parallelismo con le dinamiche che oggi, in mutati contesti storici, sociali ed economici, richiamano la necessità di integrazione degli strumenti di democrazia partecipativa nell'ambito delle democrazie rappresentative dimostra come le radici della richiesta di partecipazione dal basso siano simili a quelle di allora ma dimostra altresì quanto sia necessario attualmente operare – o, quantomeno tentare di realizzare - quella stessa opera di integrazione che ha portato il diritto costituzionale nel secolo scorso ad ammettere l'introduzione nei testi costituzionali degli istituti di democrazia diretta volti a realizzare la massima espressione del principio democratico e quanto sia altresì necessario tradurre in risposte concrete quegli interrogativi che Manin molti anni fa, e con largo anticipo, si era posto chiedendosi se “i vari sviluppi che stanno interessando la rappresentanza oggi” indicassero “l'emergere di una terza forma di governo rappresentativo dotato di altrettanta coerenza interna del parlamentarismo e della democrazia dei partiti”.⁵⁹

3. Dalle scienze sociali alle applicazioni pratiche delle scienze giuridiche: la democrazia partecipativa e il diritto costituzionale

Ciò premesso, appare indubbio, che per tradurre tali interrogativi in risposte coerenti, in linea con le premesse poste, occorre distinguere in ordine agli strumenti di democrazia partecipativa o deliberativa quali possono essere funzionali ad accompagnare queste trasformazioni.

Per farlo occorre richiamare, sia pur brevemente, le radici teoriche dell'attuale dibattito intorno alla democrazia partecipativa e deliberativa, non solo per individuarne, insieme alle origini, anche i caratteri ma per chiarire la natura del differente approccio spettante oggi al diritto costituzionale che regola i processi decisionali complessi, a cui è affidato il compito di favorire la sintesi delle complessità, e che si deve misurare con la sfida di riuscire ad integrare nell'ambito dei processi decisionali classici gli strumenti di democrazia partecipativa attenuando così “la tensione esistente tra pratiche e ‘sistema’ in cui le stesse pratiche si vengono ad inquadrare”⁶⁰.

Il dilemma risiede proprio nel cercare di realizzare questa integrazione nell'ambito di processi decisionali che necessariamente intercettano diverse sensibilità, dove le istanze sono spesso contrapposte, soprattutto se provenienti da gruppi deboli, come le minoranze, e necessitano di una giusta sintesi, soprattutto se frutto di spinte dal basso molto forti, come alcune esperienze di democrazia partecipativa sembrano dimostrare, in riferimento ad esempio a temi etici (come l'aborto o il fine vita) o di portata fondamentale per la società come il cambiamento climatico e le questioni ambientali.

⁵⁹ B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, cit., p. 219.

⁶⁰ D. DONATI, *Partecipazione come categoria, identità e rappresentanza. Ruolo e contraddizioni delle nuove forme associative*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa: itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, cit., p. 143.

Se storicamente questa funzione di mediazione, di sintesi, di integrazione è sempre stata esercitata dai parlamenti, oggi il diritto costituzionale (e in particolare il diritto parlamentare) deve fare lo sforzo di integrare la funzione dei parlamenti dove si esprime la rappresentanza con altri meccanismi che si richiamano alla democrazia partecipativa.

Merita a tal proposito ricordare che se il tema relativo alla democrazia deliberativa e partecipativa si è progressivamente radicato nel discorso politico e sociale è grazie agli studi affrontati già a partire dagli anni Sessanta e Settanta da alcune discipline scientifiche come la filosofia politica, la politologia, la sociologia; ma, se oggi esso ha assunto tale portata nel discorso scientifico, in quello pubblico e nelle applicazioni pratiche è grazie alle scienze giuridiche che entro specifici ambiti – in particolare quello amministrativo - hanno portato a qualificare la democrazia deliberativa anche come “metodo della decisione pubblica”⁶¹.

L'applicazione pratica nell'ambito delle scienze giuridiche ha anche contribuito ad attenuare l'interesse della dottrina giuridica per le questioni definitorie e descrittive relative ai contenuti della democrazia partecipativa e relative anche alla sua distinzione o sovrapposizione rispetto alla democrazia deliberativa, scopo cui non è finalizzato questo scritto. Merita qui solo ricordare che i numerosi e fondamentali contributi dottrinali a livello internazionale⁶² e nazionale⁶³, anche risalenti nel tempo, con ampiezza di argomentazioni hanno a fondo indagato a livello teorico il tema e anche oggi esso continua a costituire oggetto di studio soprattutto in alcune discipline⁶⁴. Tali studi dimostrano come non vi sia un orientamento

⁶¹ V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018, p. 19, la quale mutua un'espressione di R. BIFULCO, voce *Democrazia deliberativa*, in *Enc. Dir.-Annali*, Milano, 2011.

⁶² Si rinvia alla nota 3.

⁶³ Per la dottrina italiana cfr. N. BOBBIO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in G. Quazza (a cura di), *Democrazia e partecipazione*, Torino, Stampatori, 1978, pp. 19-46.; P.L. ZAMPETTI, *La democrazia partecipativa e il rinnovamento delle istituzioni*, Genova, 1995; A. PIZZORUSSO, *Democrazia partecipativa e attività parlamentare*, in *Parlamento, istituzioni, democrazia: atti del Seminario di studio: Roma, 11-13 dicembre 1979*, Milano, 1980, pp. 133-142; P. L. ZAMPETTI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Padova, 1972, pp. 1473-1488; ID., *L'art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, 1969, vol. 2, pp. 513-529; M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. CARLASSARRE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito*, Crisafulli, Paladin, Padova, Cedam, 2004; L. BOBBIO, *La democrazia partecipativa nella pratica*, in *Stato e mercato*, n. 1, 2005, pp. 66-88; U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit.; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione delle democrazie*, in ID. (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit.; A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa: itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, 2010; U. ALLEGRETTI, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, 2009; A. MORELLI, *Introduzione. Rappresentare, partecipare, governare: quale futuro per il modello democratico*, in ID., *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Milano, Giuffrè, 2015.

⁶⁴ Cfr. gli studi stranieri ed italiani dell'ultimo decennio: J.-P. GAUDIN, *La démocratie participative*, Paris, 2013; G. LEBRETON (sous la direction de), *La démocratie participative: enjeux et réalités. France, Brésil, Chine, Suisse, Union européenne*, cit.; R. KIES, P. NANZ (sous la direction de), *Les nouvelles voix de l'Europe: analyse des consultations citoyennes, avant-propos de Viviane Reding*, préface de Philippe Poirier, Windhof, 2014; G. BORDINO (ed.), *A new right for democracy and development in Europe: the Europe Citizens' Initiative (ECI)*, Brussels, 2015; J.-M. COTTERET, *Parlement 2.0*, Paris, 2015; E. KORKEA-AHO, *Adjudicating new governance: deliberative democracy in the European Union*, New York, Routledge, 2015; Y. SINTOMER,

univoco sulle questioni relative alla distinzione tra democrazia deliberativa e partecipativa⁶⁵. Da un lato, infatti, si tende spesso a sovrapporre i due concetti e ad usarli come se fossero interscambiabili, - dal momento che “tutte e due [democrazia deliberativa e democrazia partecipativa] si collocano all’interno dello stesso campo teorico, si occupano del medesimo problema: come aprire i processi decisionali pubblici, nell’ambito dei diversi livelli di governo, a tutti coloro che a tali processi sono interessati”⁶⁶. Dall’altro si tende, invece, a distinguerle, sottolineando, di volta in volta, o il diverso contesto culturale di riferimento⁶⁷, o il carattere più teorico della democrazia deliberativa rispetto al carattere più concreto della democrazia partecipativa⁶⁸, riconducendo talvolta a tale distinzione anche il carattere derivato della prima rispetto alla seconda⁶⁹ o, al contrario, guardando alla democrazia deliberativa come ad una forma più circoscritta e definita di democrazia partecipativa⁷⁰. Se infatti, tendenzialmente, la democrazia deliberativa è riconducibile all’elaborazione teorica operata dalla dottrina anglo-americana sviluppatasi nell’ambiente

J. TALPIN, *La démocratie participative au-delà de la proximité*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2015; C. Lafont, *Deliberation, Participation, and Democratic Legitimacy: Should Deliberative Mini-Publics Shape Public Policy?*, in *The Journal of Political Philosophy*, 23 (1), pp. 40-63; C. GAYDU, *La démocratie participative locale: l’institution du budget participatif de la ville de Paris*, prefate de Jacques Chevallier, Paris, 2016; A. FLORIDIA, *Un’idea deliberativa della democrazia: genealogia e principi*, cit.; L. BHERER, P. DUFOUR, F. MONTAMBEAULT (eds), *The participatory democracy turn*, London, New York, 2018; J.S. FISHKIN, *Democracy when the people are thinking: revitalizing our politics through public deliberation*, Oxford, 2018; V. MOLASCHI, *Le arene deliberative: contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, cit.; Y. PETERS, *Political participation, diffused governance and the transformation of democracy: patterns of change*, London, New York, 2018; C. TESTARD, *Pouvoir de decision unilaterale de l’administration et démocratie administrative*, prefate de Sylvie Caudal, Issy-les-Moulineaux, 2018; A.TROTTA, *Advances in e-governance: theory and application of technological initiatives*, New York, London, 2018; A. BÄCHTIGER, J. S. DRYZEK, J. MANSBRIDGE, M. E. WARREN (eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, New York, Oxford University Press, 2018; C. GIRARD, *Délibérer entre égaux. Enquête sur l’idéal démocratique*, Paris, Vrin, 2019; G. PEPE, *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi un’analisi comparata*, Cedam-Wolters Kluwer, 2020; L. BLONDIAUX, B. MANIN (éd.), *Le tournant délibératif de la démocratie*, Presses de Sciences Po, 2021; J. PADOVANI, M. HEITZMANN-PATIN, (dir.), *La participation du citoyen à la confection de la loi*, Mare et Martin, 2022.

⁶⁵ In argomento cfr. V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, cit., p. 33 ss.

⁶⁶ R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit, p. 67.

⁶⁷ L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 4, 2006, p. 11 ss.; in tal senso anche R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit, p. 67

⁶⁸ *Ivi*.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 69.

⁷⁰ Così L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., p. 14 che parla di democrazia deliberativa come “una forma di democrazia partecipativa, ma i suoi contorni sono più circoscritti e più definiti”. Cfr. altresì U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. Un’ottica di democrazia partecipativa*, in *Diritto amministrativo*, n. 4, 2007, pp. 779-80; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 2008, pp. 175-217; ID., *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione delle democrazie*, in ID.(a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., p. 17, il quale individua il nodo problematico: “.la democrazia partecipativa trova nel momento deliberativo un suo elemento essenziale, e d’altronde la democrazia deliberativa ha il suo luogo privilegiato proprio nelle procedure partecipative..Tuttavia rimangono tra le due correnti di idee importanti differenze, legate soprattutto al fatto che nella democrazia partecipativa la componente deliberativa è soltanto elemento di un fenomeno più complesso e matrici che non si limitano all’interesse per il valore e le tecniche dell’argomentazione razionale, che rappresenta invece la preoccupazione assorbente della democrazia deliberativa”.

culturale anglosassone con gli studi sviluppatasi negli anni '80 nel solco di quelli sulla democrazia degli anni '60 e '70, la democrazia partecipativa sembra, invece, affondare le proprie radici nell'ambiente culturale sudamericano derivando più specificatamente dalle pratiche esperienze del mondo latino-americano⁷¹ quali quella “*path-breaking*”⁷² del budget partecipativo di Porto Alegre inaugurata nel 1989 e diffusasi negli ultimi decenni nel panorama comparato⁷³. Differenze da cui deriverebbe, da un lato, la natura normativa e astratta e il carattere di “ideale normativo di democrazia”⁷⁴, costruito intorno al “carattere deliberativo dei processi decisionali...[e all’]inclusività degli stessi”⁷⁵, attribuito alla democrazia deliberativa, dall’altro, il carattere “applicativo e concreto” della democrazia partecipativa. Si tratta di una prospettiva secondo la quale la democrazia deliberativa finirebbe per costituire lo “sfondo teorico” entro il quale trovano collocazione le diverse esperienze di democrazia partecipativa quali “forme concrete..applicazioni della teoria della democrazia deliberativa”.⁷⁶ Certo, non mancano, poi, in questo quadro di riferimento le posizioni che sottolineano le differenti finalità e la differente logica di funzionamento dei due modelli: come assoggettamento del processo decisionale a principi e regole per il modello di democrazia deliberativa e come conferimento di un potere di influenza sulla decisione finale per la democrazia partecipativa⁷⁷.

Al di là degli elementi distintivi ricostruiti dalla dottrina tra i due concetti, è indubbio che il carattere pratico e concreto delle forme di democrazia partecipativa negli ultimi anni abbia aperto anche nell’ambito della riflessione teorica delle scienze sociali ad un approccio sistemico della democrazia deliberativa⁷⁸ ed abbia altresì permesso la sua applicazione in alcuni settori specifici.

⁷¹ Cfr. J.-P. VARGAS CÉSPEDES, D.A. ZAMUNER, *Dalla retorica partecipativa alla realtà quotidiana: lo stato attuale della democrazia partecipativa in America centrale*, in *Democrazia e diritto*, n. 3, 2006, pp. 24-41.

⁷² R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., p. 67.

⁷³ Cfr. a titolo esemplificativo per l’esperienza francese Y. BROUSSOLLE, *Les budgets participatifs*, in *Gestion & Finances Publiques*, vol. 3, n. 3, 2019, pp. 32-38; v. anche il Rapporto, *La démocratie numérique et la participation citoyenne. Rapport du groupe de travail: Intégrer le citoyen à la procédure budgétaire*, 20 giugno 2018, presentato da Paula Forteza, in *Gestion & Finances Publiques*, vol. 3, n. 3, 2019, pp. 19-27. Sempre a titolo esemplificativo, per l’esperienza belga cfr. L. DAMAY, *Le budget participatif de la ville de Mons: compétences des citoyens et procédures d’action publique*, in F. CLAISSE, C. LAVIOLETTE, M. REUCHAMPS, C. RUYTERS (dir.), *La participation en action. Différentes méthodes pour quel vivre ensemble?*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2013, pp. 133-149.

⁷⁴ R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., p. 68.

⁷⁵ *Ivi*.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 71.

⁷⁷ V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, cit., p. 40 ss., alla quale si rinvia per gli ulteriori profili relativi agli aspetti qualitativi e quantitativi della partecipazione e alle distinzioni relative alla formalizzazione o meno delle pratiche utilizzate.

⁷⁸ J. MANSBRIDGE, J. BOHMAN, S. CHAMBERS, T. CHRISTIANO, A. FUNG, J. PARKINSON, D. F. THOMPSON, M. E. WARREN, *Une approche systémique de la démocratie délibérative*, in L. BLONDIAUX, B. MANIN (éd.), *Le tournant délibératif de la démocratie*, cit., pp. 27 ss.; v. altresì J. PARKINSON, J. MANSBRIDGE (eds), *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*, cit.

Sotto questo secondo profilo, non è un caso che le pratiche partecipative abbiano trovato terreno fertile proprio nella branca del diritto amministrativo. Il diritto amministrativo nella sua natura proteiforme che include anche una sua visione come “diritto della società”⁷⁹ è stato quello che, ad oggi, si è rivelato più capace di assorbire ed integrare le nuove esigenze di partecipazione. Ciò è avvenuto in parte grazie alla capacità di inserimento delle pratiche partecipative nell’ambito del procedimento amministrativo, in parte proprio per le “dimensioni” e l’“ambiente” dell’intervento partecipativo di prossimità e più vicino agli amministrati. È questo proprio perché la democrazia partecipativa non solo deve garantire la qualità deliberativa degli strumenti utilizzati e l’articolazione della partecipazione al processo decisionale ma “esige” sostanzialmente uno “spazio adatto” affinché i cittadini abbiano la percezione dell’utilità della propria partecipazione.⁸⁰

In tale direzione, si è mosso proprio il diritto amministrativo con i suoi processi decisionali ergendosi a “privilegiato luogo della partecipazione” consentendo alla “generalità degli *stakeholders* ..di offrire efficaci contributi all’elaborazione delle scelte pubbliche”⁸¹. In effetti, nel diritto amministrativo – in Italia e in altri Paesi - numerosi sono gli strumenti di democrazia partecipativa che hanno costituito oggetto di regolamentazione e che oggi integrano i processi decisionali.

L’apertura del diritto amministrativo alle istanze di partecipazione è stata oggetto di particolare interesse da parte della dottrina che negli anni si è interrogata⁸² sulle trasformazioni in atto, sullo sviluppo di quella che in Francia viene definita *démocratie administrative*⁸³, sui rapporti di quest’ultima con uno dei caratteri fondanti dell’azione amministrativa - quello relativo al potere di decisione unilaterale – e sui possibili esiti di questo rapporto. Negli ultimi anni nelle esperienze comparate si è assistito ad un grande sviluppo delle procedure e strumenti partecipativi nell’ambito dei processi decisionali amministrativi, strumenti in parte

⁷⁹ S. CASSESE, *Lo stato presente del diritto amministrativo italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2010, pp. 389-400; S. CASSESE, L. TORCHIA, *Diritto amministrativo. Una conversazione*, Bologna, 2014, p. 36-37: “Il diritto amministrativo ha avuto numerose evoluzioni per lo più passate inosservate agli occhi degli studiosi che hanno operato da meri commentatori o applicatori, o avvocati. È stato diritto dell’autorità e diritto dei cittadini oltre che diritto misto, dell’uno e degli altri. Ha subito modificazioni passando da diritto dello Stato ad amministrazione ristretta a diritto dello stato amministrativo. Quest’ultimo cambiamento è il più importante, perché lo stato amministrativo abbraccia l’intera società...Questa è un’osservazione che si fonda su molti elementi. Il primo è la vastità: il diritto amministrativo ormai tocca ogni aspetto della vita civile e collettiva. Il secondo è il modo della formazione: il diritto amministrativo si forma dal basso, in base ad esperienze e correzioni, interpretate dagli uffici, anche se poi regole, procedure e principi finiscono in leggi. Il terzo è la ricaduta: il diritto amministrativo permea tutta la nostra giornata”.

⁸⁰ E. ZOLLER, *Introduction: Le termes du problème et ses enjeux*, in A. DUFFY-MEUNIER (sous la direction de), *Quel espaces pour le démocratie participative? Perspectives comparées*, cit., pp. 14-15.

⁸¹ G. PEPE, *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi un’analisi comparata*, cit., XIII.

⁸² Cfr. in argomento C. TESTARD, *Pouvoir de décision unilatéral de l’administration et démocratie administrative*, Paris, 2018.

⁸³ V. J. RIVERO, *À propos des métamorphose de l’administration d’aujourd’hui: démocratie et administration*, in *Mélanges offerts à R. Savatier*, Paris, 1965, pp. 821-833; cfr. altresì B. DAUGERON, *La démocratie administrative dans la théorie du droit public: retour sur la naissance d’un concept*, in *Revue française d’administration publique*, n.1, 2011, n. 137-138, pp.21-37; J.-B. AUBY, *Droit administratif et démocratie*, in M. LOMBARD (sous la direction de), *Régulation économique et démocratie*, 2006, pp. 13-28; B. DAUGERON, *La démocratie administrative dans la théorie du droit public: retour sur la naissance d’un concept*, in *Revue française d’administration publique*, n. 137-138, 2011, pp. 21-37.

istituzionalizzati come le consultazioni locali, le concertazioni⁸⁴, il dibattito pubblico⁸⁵, le inchieste pubbliche⁸⁶ o le consultazioni sulle piattaforme elettroniche, gli strumenti di valutazione delle politiche pubbliche e di progettazione. Per quanto concerne l'Italia, si pensi anche all'art. 118 Cost. e alla sussidiarietà orizzontale che richiama l'amministrazione condivisa che ha avuto un grande sviluppo negli ultimi anni⁸⁷.

Queste evoluzioni hanno dunque portato a far acquisire alla democrazia partecipativa anche per il diritto costituzionale maggiore centralità marcandone al tempo stesso però una maggiore divaricazione dal modello originario dal momento in cui negli ultimi anni si è osservata una specifica attitudine dei pubblici poteri ad accogliere e/o favorire i processi partecipativi. Per i teorici della democrazia deliberativa, al contrario, anche il solo termine “canalizzazione” non è appropriato dal momento che il principio di uguaglianza che sottende l'accordo nella democrazia deliberativa esclude che a questo si arrivi grazie alle differenze di potere, di risorse, di autorità tra i partecipanti⁸⁸ e dal momento che per tali teorie la forza della democrazia risiede proprio nel dibattito pubblico, nelle deliberazioni tra cittadini su questioni di interesse generale per la società, e nella discussione attraverso la quale gli stessi cittadini individuano gli argomenti pertinenti rigettando quelli che non lo sono attraverso, appunto, la deliberazione. Tutto questo ci dà la conferma della peculiarità del metodo con cui il diritto costituzionale debba approcciarsi al tema della democrazia partecipativa: spetta, infatti, al diritto costituzionale trovare valide vie per cercare di integrare le spinte partecipative entro determinate procedure affinché queste possano tradursi in decisioni concrete. Sta pertanto al diritto costituzionale stabilire un ancoraggio istituzionale solido alle forme di partecipazione reale. Tale livello di riflessione non è scontato, perché anche se numerosissime, diversificate e originali sono le esperienze di democrazia partecipativa nel panorama comparato di cui è importante analizzare le dinamiche, i contenuti, l'impatto, i pregi e difetti, sta poi al diritto costituzionale fare un passo in avanti, scattare di livello e porsi il problema “pratico” di trovare con procedure ad hoc,

⁸⁴ La concertazione ha trovato applicazione essenzialmente nell'ambito del diritto urbanistico per poi estendersi anche ad altri ambiti e al diritto dell'ambiente. Essa viene comunemente definita come uno scambio bilaterale di informazioni e di opinioni per giungere alla determinazione comune di obiettivi e di mezzi ovvero all'elaborazione comune della decisione. Cfr. C. TESTARD, *Pouvoir de décision unilatéral de l'administration et démocratie administrative*, cit., p. 294.

⁸⁵ Sul dibattito pubblico in Italia, cfr. tra gli altri M. V. FERRONI, *Il dibattito pubblico, la democrazia partecipativa e le semplificazioni. Luci ed ombre*, in G. CARVALE, S. CECCANTI, L. FROSINA, P. PICIACCHIA, A. ZEI, *Scritti in onore di Fulco Lancaster*, Napoli, Jovene, 2022, pp.539-557.

⁸⁶ In Francia lo strumento dell'inchiesta pubblica è uno strumento antico che affonda le proprie radici in una legge del 1810 sull'espropriazione per causa di pubblica utilità. Il dispositivo era stato pensato come esigenza di conciliazione tra la protezione del diritto di proprietà in caso di esproprio e la necessaria presenza dell'interesse generale. Nel XX secolo l'istituto entra nell'ordinamento francese – dopo essere stato oggetto di dibattito negli anni Settanta – con la legge del 12 luglio 1983 relativa alla democratizzazione delle inchieste pubbliche e alla protezione dell'ambiente, legge riformata nel 2014. Cfr. M. FROMONT, *Fondements de la démocratie participative en droit français*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit. p. 47 ss.

⁸⁷ In argomento cfr. F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022, pp. 65-112.

⁸⁸ B. MANIN, *Introduction. Un paradigme et ses problèmes*, cit., p. 12.

il pensiero va qui ad esempio al procedimento legislativo (così come è accaduto al procedimento amministrativo), per garantire questa integrazione ed evitare che molti di questi processi partecipativi rimangano utilissimi esercizi di allargamento del circuito democratico ma sostanzialmente privi di vero e proprio impatto. Già qualche anno fa era stato rilevato che “la partecipazione potrà aver successo solo in relazione al suo ‘potenziale politico effettivo’, ossia grazie alla previsione di procedure che puntino non tanto su garanzie meramente formali quanto sulla ‘incentivazione sostanziale della partecipazione’”⁸⁹. Questo è un aspetto molto importante perché il moltiplicarsi delle istanze partecipative che finiscono anche per accavallarsi, quasi a creare a volte dei circuiti sovrapponibili forse neanche troppo utili⁹⁰, può rischiare di ingenerare negli stessi cittadini una sorta di frustrazione se questi non finiscono per tradursi nella presa delle decisioni, andando ad indebolire lo stesso strumento partecipativo, che in qualche modo rischia di essere quasi banalizzato.

Le assemblee per il clima, ad esempio, ormai divenute nel diritto comparato una realtà in continua espansione⁹¹, sebbene rappresentino la manifestazione più evidente della circolazione di un modello di partecipazione dal basso⁹² sempre più diffuso su un tema che oggi intercetta le sensibilità della società, presentano il limite riconducibile alla limitata – tranne in alcuni casi - trasformazione delle proposte da esse elaborate in leggi. Tali proposte infatti, in ogni ordinamento, necessitano in ogni caso della presa in carico da parte dei poteri pubblici ma anche da parte degli stessi partiti politici presenti in parlamento non sempre inclini, al contrario, ad aderire alle proposte formulate dalle istanze partecipative.

D'altronde, una delle maggiori difficoltà di operare una classificazione deriva proprio dalla doppia natura *botton up* o *top down* delle differenti spinte partecipative.

Nei processi partecipativi la cui spinta deriva più o meno dal basso, molto dipende dai processi sociali che riescono ad influenzare la politica, dalla trasversalità dei temi in discussione e dal forte impatto etico esercitabile dagli stessi, per cui le questioni trattate che riescono andare al di là delle posizioni dei singoli partiti hanno maggiore possibilità di spingere i pubblici poteri ad assumere delle decisioni.

⁸⁹ A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa: itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, cit., p. 9.

⁹⁰ Il richiamo all'appello alle istanze partecipative negli ultimi anni in Francia è qui d'obbligo. Sul punto cfr. P. PICIACCHIA, *Semipresidenzialismo francese e mutamenti politico-istituzionali: consolidamento o crisi di un modello?*, in *Democrazia e Diritto*, n. 2, 2023, p. 99 ss; ID., *Conseil National de la Refondation e Permanences citoyennes : nel contesto di un difficile rapporto tra Parlamento e Governo e di un sistema partitico frammentato e polarizzato, la legittimazione in Francia passa (ancora una volta) per l'appello alla democrazia partecipativa*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 3, 2022, pp. 1-10.

⁹¹ Sulla fioritura delle Assemblee dei cittadini per il clima cfr. A. FIORENTINO, *La democrazia partecipativa tra crisi della democrazia rappresentativa e crisi climatico-ambientale: alcune riflessioni sulla fioritura delle assemblee dei cittadini per il clima*, in *Federalismi.it*, n. 24, 4/10/2023, pp. 66-90; C. MOSQUERA ARIAS, *Le assemblee cittadine come meccanismo di democrazia partecipativa. Le esperienze delle assemblee per il clima in Francia e in Spagna*, in *DPCEonline*, n. 2, 2023, pp. 1925-1941.

⁹² H. MACQ, V. JACQUET, *Institutionalising participatory and deliberative procedures: The origins of the first permanent citizens' assembly*, in *European Journal of Political Research*, n. 62, 2023, pp. 156-173.

Di contro, nei processi partecipativi veicolati dall'alto, le maggiori difficoltà risiedono poi nel tradurre la partecipazione cittadina in decisioni, in provvedimenti generali ed astratti o locali, comunque provvedimenti. Oggi il fatto che questi strumenti vengano sempre più spesso richiamati ed utilizzati dal potere in carica fa pensare ad una maggiore fortuna nel trovare soluzioni di integrazione tra le due visioni della democrazia anche se tale operazione comporta un effettivo divaricazione dal modello teorico di democrazia deliberativa e partecipativa.

Anche in taluni processi partecipati di riforme istituzionali - si pensi ai casi canadesi della British Columbia e dell'Ontario⁹³ e al caso olandese⁹⁴ delle *Citizens' Assembly on Electoral Reform*⁹⁵, finanche alla *Constitutional Convention* irlandese⁹⁶, o al *National Forum* coinvolto nel processo di revisione costituzionale islandese⁹⁷, al processo costituente cileno⁹⁸ - sono stati i governi in carica e i partiti politici a raccogliere la sfida della democrazia partecipativa, forti della spinta che la animava. E questo induce a riflettere sulla necessità di immaginare strumenti in grado di operare una fortunata sintesi tra il momento della deliberazione dei cittadini e il successivo momento della decisione politica al fine di evitare anche che i leaders politici siano essi stessi a scegliere le questioni e le raccomandazioni in modo selettivo⁹⁹.

⁹³ Dove nel gennaio del 2004 fu costituita un'Assemblea cittadina di 160 cittadini che propose un nuovo sistema elettorale per le elezioni provinciali. Cfr. M.E. WARREN, H. PEARSE (eds.), *Designing deliberative democracy: the British Columbia Citizens' Assembly*, cit.; A. LANG, *But Is It for Real? The British Columbia Citizens' Assembly as a Model of State-Sponsored Citizen Empowerment*, cit.; L. LELUC, *Electoral Reform and Direct Democracy in Canada: When Citizens Become Involved*, in *West European Politics*, vol. 34, 2011, issue 3: Understanding Electoral Reform, pp. 551-567.

⁹⁴ M. DE JONGH, *Group Dynamics in the Citizens' Assembly on Electoral Reform*, Utrecht University, 2013.

⁹⁵ P. FOURNIER, *When Citizens Decide. Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform*, Oxford, Oxford University Press, 2011; M.E. WARREN, H. PEARSE (eds.), *Designing deliberative democracy: the British Columbia Citizens' Assembly*, cit.; A. LANG, *But Is It for Real? The British Columbia Citizens' Assembly as a Model of State-Sponsored Citizen Empowerment*, cit.

⁹⁶ Dove la Camera bassa del Parlamento, l'House of Oireachtas, decise nel 2012 di costituire la *Constitutional Convention* formata di cittadini estratti a sorte invitati a fare proposte di riforma costituzionale su una pluralità di temi. Cfr. D. M. FARRELL, *The 2013 Irish Constitutional Convention: A Bold Step or a Damp Squib?* in G. FERRARI, J. O'DOWD, *75 years of the Constitution of Ireland: An Irish-Italian Dialogue*, Dublin, Clarins, 2014; J. SUTTER, D. FARRELL, C. HARRIS, *The Irish constitutional convention: a case of 'high legitimacy'?* in M. REUCHAMPS, J. SUTTER (Eds.), *Constitutional deliberative democracy in Europe*, ECPR Press 2016, pp. 33-51; J. SUTTER, D. FARRELL, C. HARRIS, E. O'MALLEY, *La première Convention constitutionnelle irlandaise (2013-2014) : un dispositif délibératif à forte légitimité ?*, in *Participations*, n. 23, pp. 123-146; O. DOYLE, R. WALSH, *Deliberation in Constitutional Amendment: Reappraising Ireland's Deliberative Mini-Publics*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 16, Issue 3, September 2020, pp. 440-465; ID., *Constitutional amendment and public will formation: Deliberative mini-publics as a tool for consensus democracy*, in *Critical Review of Governance*, pp. 1-30. Si veda altresì M. FATIN-ROUGE STEFANINI, X. MAGNON (dir.), *Les assemblées citoyennes*, DICE Éditions, 2022.

⁹⁷ Dove a partire dal 2009 i cittadini furono coinvolti nelle diverse fasi del processo di revisione costituzionale voluto dal governo in carica culminato nel referendum del 20 ottobre 2012. Cfr. E. BERGMANN, *Participatory Constitutional Deliberation in Wake of Crisis: The Case of Iceland*, in M. REUCHAMPS, J. SUTTER (dir.), *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, Colchester, ECPR, Press, 2016, pp. 15-32.

⁹⁸ Cfr. G. NAGLIERI, *Il mito e la tecnica della partecipazione nei processi di constitution-making dell'area andina: il costituzionalismo partecipativo nell'esperienza cilena e dintorni*, in *DPCEonline*, n. 2, 2023, pp. 1855-1875; R. IANNACCONE, *I primi passi della Convención Constitucional cilena, tra risultati inaspettati e decisioni rilevanti*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2, 2021, pp. 1-18.

⁹⁹ H. LANDEMORE, *Open democracy: Reinventing popular rule for the twenty-first century*. Princeton University Press, 2020.

È questo il motivo principale per cui appare opportuno soffermarsi su quelle esperienze che ad oggi appaiono le più interessanti per il soddisfacimento di tali esigenze.

4. Le potenzialità del modello “integrato” di democrazia partecipativa in Belgio: dalle innovazioni a livello locale all’attuazione a livello nazionale

Tra le esperienze comparate, degna di particolare rilievo appare quella belga. La complessità dell’esperienza politico istituzionale belga e la presenza di numerosi *cleavages* che caratterizzano la realtà sociale, economica, politica del Belgio – la cui proiezione plastica è rappresentata dall’assetto asimmetrico e originale del federalismo e dal carattere della forma di governo e dell’assetto dei partiti¹⁰⁰- hanno costituito terreno fertile per lo sviluppo delle pratiche di democrazia partecipativa.

In Belgio, il cammino compiuto negli ultimi due decenni dalla democrazia deliberativa e partecipativa¹⁰¹ sul terreno del suo radicamento nel discorso pubblico e sul terreno della sua progressiva istituzionalizzazione ha permesso ad alcune pratiche di avvicinarsi a quell’ideale di coordinamento, sintesi e compenetrazione con la democrazia rappresentativa che sembra oggi aver raggiunto effettivamente un certo grado di maturità e le cui applicazioni sono in continuo aggiornamento, come dimostra la recente approvazione alla Camera dei Rappresentanti¹⁰² e al Senato¹⁰³ di due leggi che, come si vedrà più avanti,

¹⁰⁰ Sull’ordinamento belga e le sue complessità cfr. *ex multis* F. DELPÉRÉE, *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruylant Bruxelles, 1993; M. A. LEJEUNE, *Introduction aux droit et aux institution de la Belgique fédérale*, Bruxelles, La Charte, 1996; M. UYTENDAELE, *Institutions fondamentales de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 1997; M. UYTENDAELE, B. BLERO, J.L. DEHAËUE, *Regard sur un système institutionnel paradoxal: précis de droit public belge*, Bruylant Bruxelles, 1997; F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnelle de la Belgique*, Bruylant Bruxelles 2000; M. UYTENDAELE, *Les institutions de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2014; P. POPELIER, K. LEMMENS, *The Constitution of Belgium. A Contextual Analysis*, Oxford, 2015; Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Larcier, 2021; J. FANIEL, C. ISTASSE, V. LEFEBVE, C. SÄGESSER, *La Belgique, un État fédéral singulier*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n. 15, 2021(n. 2500); P. BLAISE, J. FANIEL, C. SÄGESSER, *Introduction à la Belgique fédérale*, Bruxelles, Crisp, 2022.

¹⁰¹ J. CLARENNE, C. JADOT, *Les outils délibératifs auprès des parlements sous l’angle du droit constitutionnel belge*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2517-2518, n. 32-33, 2021, pp. 5-60; SENAT DE BELGIQUE, *Rapport d’information*, 18 juin 2021; J. VRYDAGH, J. BOTTIN, M. REUCHAMPS, F. BOUHON, S. DEVILLERS, *Les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort au sein des assemblées bruxelloises*, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2492, n. 7, 2021, pp. 5-68; J. VRYDAGH, S. DEVILLERS, D. TALUKDER, V. JACQUET, J. BOTTIN, *Les mini-publics en Belgique (2001-2018) : expériences de panels citoyens délibératifs*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2477-2478, n. 32-33, 2020, pp. 5-72; C. NIESSEN, M. REUCHAMPS, *Le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2426, n. 21, 2019, pp. 5-38; J. VAN DAMME, V. JACQUET, N. SCHIFFINO, M. REUCHAMPS, *Public Consultation and Participation in Belgium: Directly Engaging Citizens beyond the Ballot Box?*, in D. AUBIN, M. BRANS (dir.), *Policy Analysis in Belgium*, Bristol, Polity Press, 2017, p. 215-234 ; J.D. CALUWAERTS, *Confrontation and Communication. Deliberative Democracy in Divided Belgium*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2012.

¹⁰² Cfr. *Loi établissant les principes du tirage au sort des personnes physiques pour les commissions mixtes et les panels citoyens organisés à l’initiative de la Chambre des représentants* del 2 marzo 2023 (M.B. del 3 aprile 2023). Cfr. altresì Ch. Repr, *Règlement de la Chambre des représentants. - Modifications en ce qui concerne les commissions mixtes et les panels citoyens Lors de sa séance plénière du 1 er février 2024*, M. B. 9/4/2024.

¹⁰³ Cfr. *Loi établissant les principes du tirage au sort des personnes physiques pour les commissions mixtes et les panels citoyens organisés à l’initiative du Sénat*, del 9 aprile 2024, (M.B. del 3 giugno 2024).

hanno integrato a livello di Parlamento federale il principio del sorteggio per la creazione di “commissioni deliberative miste”, formate da parlamentari e cittadini estratti a sorte, e di *panels citoyens*.

4.1. L’approccio *bottom up* e la prima iniziativa cittadina di democrazia deliberativa su larga scala: l’esperienza “G1000”

Prima di analizzare le recenti riforme a livello nazionale, merita ricordare che la prima grande esperienza su larga scala¹⁰⁴ di democrazia deliberativa in Belgio si è realizzata, con un approccio *bottom up*¹⁰⁵, nel 2011 quando esponenti della società civile¹⁰⁶ - a margine della più lunga crisi politica che stava attraversando il Paese per la difficoltà di formare un Governo dopo elezioni legislative federali del 13 giugno 2010, crisi destinata a durare 541 giorni cui metterà fine la nomina a Primo Ministro di Elio di Rupo solo il 6 dicembre 2011¹⁰⁷ - decisero di ricorrere ad una iniziativa cittadina di democrazia deliberativa mettendo in campo notevoli sinergie tra mondo della cultura e mondo accademico. Numerosi incontri e dibattiti, durati settimane, volti alla definizione del metodo e delle finalità, portarono al lancio del G1000¹⁰⁸, un forum deliberativo finalizzato al dibattito su temi diversi e alla proposta di raccomandazioni. Il manifesto G1000 muoveva dall’idea di lasciar deliberare direttamente i cittadini con la possibilità di parlarsi liberamente e con la libertà di cambiare idea dopo un confronto sugli argomenti, attraverso, appunto un approccio *bottom up*, favorendo un’iniziativa cittadina capace di rinnovare la democrazia. L’intento non era quello di un superamento del sistema rappresentativo ma quello di ravvivare la democrazia rappresentativa, attraverso deliberazioni di cittadini, aperte e non coercitive su temi politicamente potenzialmente conflittuali e di far sperimentare agli stessi cittadini la difficoltà di conciliare posizioni su oggetti fortemente divisivi. Un programma altamente “politique” e non “anti-politique” come è stato definito¹⁰⁹ nel solco della democrazia rappresentativa.

¹⁰⁴ Sul piano locale va menzionata l’esperienza del *budget participatif* della città di Mons lanciata nel 2003 che ha permesso agli abitanti di pesare sulle decisioni finanziarie del comune, grazie alla possibilità per i cittadini di destinare una parte del budget comunale complessivo. Nonostante le numerose difficoltà questa esperienza ha permesso la creazione di qualche progetto di sviluppo urbano ideato dai cittadini. Cfr. L. DAMAY, *Le budget participatif de la ville de Mons : compétences des citoyens et procédures d’action publique*, in F. CLAISSE, C. LAVIOLETTE, M. REUCHAMPS, C. RUYTERS (dir.), *La participation en action. Différentes méthodes pour quel vivre ensemble ?*, cit., pp. 133-149.

¹⁰⁵ D. CALUWAERTS, M. REUCHAMPS, *Strengthening Democracy through Bottom-Up Deliberation: An Assessment of the Internal Legitimacy of the G1000 Project*, in *Acta Politica*, vol. 50, n. 2, 2015, pp. 151-170 ; D. CALUWAERTS, M. REUCHAMPS, *Generating Democratic Legitimacy through Deliberative Innovations: The Role of Embeddedness and Disruptiveness*, in *Representation*, volume 52, n. 1, 2016, pp. 13-27; M. REUCHAMPS, D. CALUWAERTS, J. DODEIGNE, V. JACQUET, J. MOSKOVIC, S. DEVILLERS, *Le G1000 : une expérience citoyenne de démocratie délibérative*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2344-2345, 2017, pp. 5-104.

¹⁰⁶ Sui profili ricostruttivi relativi alla nascita del G1000 v. M. REUCHAMPS, D. CALUWAERTS, J. DODEIGNE, V. JACQUET, J. MOSKOVIC, S. DEVILLERS, *Le G1000 : une expérience citoyenne de démocratie délibérative*, cit., p. 14 ss.

¹⁰⁷ Che successe al Governo incaricato degli affari correnti Yves Leterme II.

¹⁰⁸ Denominazione che volutamente richiama il G8 e il G20.

¹⁰⁹ M. REUCHAMPS, D. CALUWAERTS, J. DODEIGNE, V. JACQUET, J. MOSKOVIC, S. DEVILLERS, *Le G1000 : une expérience citoyenne de démocratie délibérative*, cit., p. 17.

Dopo la sua pubblicazione sul sito internet il manifesto G1000 raccolse in poche settimane più di 10000 firme. L'iniziativa fu portata avanti attraverso tre fasi volte a garantire diversità, inclusione e indipendenza, la prima quella della consultazione in linea con il fine dell'individuazione dei temi, la seconda quella della deliberazione vera e propria costituita da un *sommet citoyen*, sul modello della *town hall meeting*, composto da 1000 cittadini estratti a sorte¹¹⁰ e due progetti G'Offs e G'Home ed infine la fase tre conosciuta come G32 relativa alla raccolta delle proposte e alla definizione delle raccomandazioni vere e proprie.

L'esito di questa esperienza è stata salutato con un certo ottimismo. Nonostante alcune critiche da parte di commentatori politici, fu valutato positivamente anche e soprattutto dagli osservatori internazionali, non senza dimenticare tuttavia i limiti legati soprattutto all'*out put* del processo dal momento che "l'intérêt d'une telle initiative réside aussi dans le processus en lui-même et dans sa capacité à alimenter le débat politique et social quant à la place des citoyens dans la définition du vivre-ensemble"¹¹¹.

In effetti quella esperienza, sebbene significativa, non ebbe particolari risvolti¹¹² non avendo intercettato in modo particolare l'interesse dei partiti politici e delle istituzioni rappresentative nonostante l'eco dell'iniziativa anche in altri Paesi¹¹³.

¹¹⁰ Sulla scelta del sorteggio M. REUCHAMPS, D. CALUWAERTS, J. DODEIGNE, V. JACQUET, J. MOSKOVIC, S. DEVILLERS, *Le G1000: une expérience citoyenne de démocratie délibérative*, cit., pp. 24-25 ove si legge: "Plusieurs études ont montré qu'un dispositif reposant sur la seule auto-sélection des participants tend à réunir des partisans forts et/ou souvent très éduqués et politisés et donc, par conséquent, à constituer un panel largement différent de la société dans son ensemble. Dans ce type de configuration, le risque est alors élevé de réunir des individus aux préférences préformées, difficilement modifiables et peu susceptibles de se laisser convaincre par les arguments d'autrui. Face à ces biais de l'appel général à participation, la technique la plus efficace pour constituer le mini-public lors d'événements délibératifs est le recours au hasard, c'est-à-dire le tirage au sort. L'attrait normatif de la méthode aléatoire est lié au fait que elle-ci procure à chaque citoyen une chance égale d'être sélectionné. Par ailleurs, le tirage au sort assure que la représentation de la diversité des opinions soit présente au sein du groupe. C'est la raison pour laquelle les organisateurs du G1000 ont choisi le tirage au sort. Les citoyens ne peuvent se retrouver dans une authentique situation de délibération que lorsqu'ils sont confrontés à des opinions et à des positions divergentes. Lorsque chacun autour de la table défend la même opinion, il y a très peu de contestation au sein du groupe et, dans ces circonstances, la délibération ne mène pas à des jugements étayés ni à des positions bien argumentées. À l'inverse, la diversité favorise une délibération de qualité (à la condition, précisons-le, que le but ne soit pas nécessairement d'atteindre le consensus), qui est exprimée en anglais par la formule «*diversity trumps ability*»: la diversité compte plus que la compétence". Sul metodo del sorteggio cfr. A. ZEI, *Il diritto e il caso. Una riflessione sull'uso del sorteggio nel diritto pubblico*, Napoli, Jovene, 2023.

¹¹¹ M. REUCHAMPS, D. CALUWAERTS, J. DODEIGNE, V. JACQUET, J. MOSKOVIC, S. DEVILLERS, *Le G1000 : une expérience citoyenne de démocratie délibérative*, cit., p. 77.

¹¹² V. JACQUET, J. MOSKOVIC, D. CALUWAERTS, M. REUCHAMPS, *The Macro Political Uptake of the G1000 in Belgium*, in M. REUCHAMPS, J. SUITER (dir.), *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, cit., pp. 53-73

¹¹³ M. REUCHAMPS, D. CALUWAERTS, J. DODEIGNE, V. JACQUET, J. MOSKOVIC, S. DEVILLERS, *Le G1000 : une expérience citoyenne de démocratie délibérative*, cit. p. 68.

4.2. Le sfide dell'approccio *top down* a livello locale: dall'*Ostbelgien Modell* del *Bürgerrat* e delle *Bürgerversammlungen* della comunità germanofona alle commissioni deliberative miste delle Assemblee della Regione di Bruxelles-Capitale e del Parlamento della Regione vallona tra profili giuridici e di contesto

Oltre all'esperienza G1000 in Belgio importanti passi in tema di democrazia partecipativa sono stati compiuti negli ultimi anni¹¹⁴. In particolare due modelli sembrano di particolare interesse ai fini della presente analisi la cui importanza rileva nella misura in cui essi sono andati ad inserirsi nell'ambito delle procedure parlamentari facendo quindi guadagnare terreno alle pratiche partecipative nei gangli vitali della democrazia rappresentativa.

Il primo è quello istituzionalizzato il 25 febbraio 2019 dalla comunità germanofona con l'approvazione, all'unanimità e con una convergenza di intenti tra le forze politiche¹¹⁵, di un decreto¹¹⁶ pubblicato sul *Moniteur belge* il 12 aprile 2019 (ed entrato in vigore lo stesso giorno della sua approvazione) che ha istituito un « dialogue citoyen permanent » ("*permanenter Bürgerdialog*") inserendolo nell'ambito del processo decisionale parlamentare. Il dialogo cittadino permanente è rappresentato da due componenti: una permanente e una specifica. Quella permanente è costituita dal *Conseil Citoyen (Bürgerrat)* composto da 24 cittadini¹¹⁷ estratti a sorte che siedono per 18 mesi accanto al parlamento eletto dalla Comunità germanofona e che si riuniscono da una a tre volte l'anno con l'obiettivo di fissare i temi che saranno dibattuti e trattati dalle Assemblee dei cittadini appositamente costituite ma anche di decidere le modalità della loro attuazione. La componente specifica è rappresentata dalle *assemblées citoyennes (bürgerversammlungen)* le quali, una volta decisi i temi, saranno costituite tramite un secondo sorteggio, secondo criteri stabiliti dal Consiglio stesso anche a seconda dei temi da trattare, al fine di deliberare su uno dei temi scelti dal Consiglio. I membri dell'Assemblea possono variare da 25 a 50¹¹⁸, devono

¹¹⁴ Sulle origini del "dialogo cittadino permanente" nella comunità germanofona e sui fattori politici che ne hanno determinato la creazione cfr. C. NIESSEN, M. REUCHAMPS, *Le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone*, cit., p. 11 ss.

¹¹⁵ Cfr. C. NIESSEN, *When citizen deliberation enters real politics: How politicians and stakeholders envision the place of a deliberative mini-public in political decision-making*, in *Policy Sciences*, vol. 52, n. 3, 2019, pp. 481-503. Vedi altresì V. JACQUET, N. SCHIFFINO, M. REUCHAMPS, D. LATINIS, *Union sacrée ou union forcée? Les parlementaires belges face à l'impératif délibératif*, in *Participations*, vol. 3, n. 13, 2015, pp. 171-203; K. STANGHERLIN, *La participation citoyenne dans l'état actuel du droit: le cas du Ostbelgien-Modell*, in *Semper perseverans. Liber amicorum A. Alen*, Anvers, Gand, Cambridge, Intersentia, 2020, pp. 529-545.

¹¹⁶ Il decreto è l'atto con cui legifera il Parlamento della Comunità germanofona.

¹¹⁷ Ai sensi dell'articolo 4, § 1 del decreto del 25 febbraio 2019 essi sono sorteggiati tra le persone che sono già stati membri di una assemblea di cittadini. La partecipazione è volontaria e il mandato è di 18 mesi; ogni sei mesi un terzo dei 24 membri viene sostituito. Oltre ai membri effettivi, il *Conseil citoyen* può contare su 3 membri consultivi. Il decreto ha dettato regole specifiche per la composizione del primo Consiglio cittadino (art. 14 decreto del 25 febbraio 2019).

¹¹⁸ I membri sono scelti tramite sorteggio sulla base di una stratificazione che garantisce la diversità e la rappresentatività dei partecipanti (articolo 3, § 2 del decreto). È il Consiglio permanente dei cittadini che, su proposta del Segretario permanente, "stabilisce i termini e le condizioni del mandato", "stabilisce le modalità e le condizioni del sorteggio per la selezione dei cittadini che partecipano a un'assemblea di cittadini [tenendo] conto di una rappresentanza equilibrata di



incontrare esperti, operare un discernimento sul tema e formulare raccomandazioni che, sempre tramite il *Bürgerrat*, avranno la possibilità di arrivare direttamente ai deputati. I cittadini del Consiglio e delle Assemblee non detengono un potere decisionale in quanto non partecipano al voto finale, ma – ed è questa una delle peculiarità del modello - il Consiglio ha per missione anche quella di seguire i lavori dei deputati sulle proposte elaborate dal momento che questo processo è direttamente coinvolto a livello di vita politica, i deputati generalmente hanno interesse a venire incontro alle esigenze dei cittadini. Al termine delle deliberazioni, le raccomandazioni formulate vengono discusse congiuntamente, da un lato, dai membri dell'assemblea dei cittadini e, dall'altro, dai membri delle commissioni parlamentari permanenti e dai ministri competenti per materia. Le raccomandazioni sono destinate ad essere seguite da provvedimenti adottate dal Parlamento o dal Governo della Comunità di lingua tedesca. L'eventuale rigetto di una raccomandazione deve essere giustificato dalle autorità politiche.

A rendere ancor più singolare tale modello, appare l'esistenza del Segretariato permanente del dialogo cittadino che assicura la funzione di sostegno amministrativo ed organizzativo e che viene scelto dal Segretario generale del Parlamento della Comunità germanofona stesso tra i membri del personale amministrativo a dimostrazione dello stretto legame istituzionale tra l'assemblea legislativa e l'istanza di democrazia partecipativa.

Se l'"Ostbelgien Modell" appare in linea con le iniziative partecipative e deliberative emerse in Belgio negli ultimi due decenni, se ne distingue per almeno alcuni aspetti. In primo luogo, per il suo stretto legame (quasi istituzionale) con l'Assemblea legislativa della comunità germanofona; in secondo luogo per la natura permanente, e non occasionale, del processo di coinvolgimento dei cittadini: ciò offre l'opportunità a un gruppo rappresentativo di cittadini di avere una voce permanente nel processo decisionale e garantisce che le raccomandazioni dei cittadini per il Parlamento siano seguite e monitorate sistematicamente; in terzo luogo, per la singolarità dell'architettura istituzionale del dialogo cittadino permanente che combina un consiglio di cittadini che fissa, per così dire, l'indirizzo con la scelta delle questioni da affrontare con un'assemblea che delibera¹¹⁹, riproducendo, a ben vedere, una dinamica simile a quella del rapporto Governo/Parlamento; infine, questo congegno istituzionalizzato non solo dà la possibilità ai cittadini di dettare l'agenda delle questioni da discutere aprendo alla loro influenza il processo

sesso di genere e di età, dell'equilibrio geografico e del mix socio-economico". Il Consiglio dei cittadini può anche stabilire criteri aggiuntivi se ritiene che la questione da discutere lo richieda. Il sorteggio viene effettuato sulla base dei registri della popolazione e degli stranieri dei nove Comuni della regione di lingua tedesca. La partecipazione è volontaria (art. 3, § 3 del decreto) e se un membro designato si ritira prima dell'inizio delle deliberazioni dell'Assemblea dei cittadini, viene sostituito da un membro supplente estratto a sorte con le stesse modalità. Una volta che le deliberazioni sono iniziate i membri uscenti o assenti non possono essere sostituiti.

¹¹⁹ C. NIESSEN, M. REUCHAMPS, *Le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone*, cit., p. 6.

decisionale ma anche di innescare un meccanismo di responsabilità che, invece, tende a mancare in altri processi deliberativi.

Naturalmente il fatto che l'*Ostbelgien* sia una comunità relativamente piccola (854 Km²) ha facilitato la sperimentazione dal momento che la politica ha la possibilità di essere molto più vicina alla comunità. Inoltre come è stato rilevato numerosi sono stati i fattori concomitanti¹²⁰ che – ne sono stati individuati ben dodici¹²¹ - contribuito alla creazione di un tale dispositivo alcuni di contesto, altri di natura politico istituzionale, tutti convergenti.

Ancora è presto quindi per trarre bilanci definitivi ma occorre sottolineare come dalla riunione del primo Consiglio cittadino il 16 settembre 2019 - che organizzò la prima Assemblea cittadina sulle “cure mediche” e le cui proposte nell’ottobre 2020, in piena pandemia da Covid-19, furono giudicate buone - sono stati costituiti ad oggi sei Consigli cittadini (l’ultimo il 18 novembre 2023), ciascuno dei quali si è fatto carico dell’istituzione di un’Assemblea dei cittadini su questioni di diversa natura e di seguire l’esito delle raccomandazioni delle precedenti presso le istituzioni della comunità germanofona. Questo induce

¹²⁰ *Ibidem*, p. 16 ove si legge: “douze facteurs de nature différente peuvent être retenus comme ayant été décisifs pour la mise en place du modèle. Les deux premiers facteurs sont de nature contextuelle. Le premier est le fait que la grande majorité des mandataires politiques communautaires germanophones exercent une autre activité professionnelle à côté de leur mandat et entretiennent des contacts réguliers avec la population via le tissu social étroit d’un territoire aussi restreint que celui de la Communauté germanophone (cf. *supra*). Cela a probablement rendu ces décideurs plus ouverts à l’idée d’une implication plus importante des citoyens dans les processus de prise de décision. Le second facteur consiste en l’ampleur des pouvoirs législatifs dont dispose la Communauté germanophone en tant qu’entité fédérée. Cela permet au processus participatif mis en place de travailler lui-même sur un éventail large de compétences dans lesquelles la Communauté a des possibilités de conception politique étendues. Trois facteurs déclencheurs peuvent ensuite être identifiés. *Primo*, le ressenti, parmi les décideurs germanophones, d’une fatigue démocratique au sein de la population et d’une méfiance croissante envers la politique. Cela les a conduits à s’intéresser davantage à la participation citoyenne. *Secundo*, le bon déroulement de la première expérience d’assemblée citoyenne tirée au sort, menée par la Communauté germanophone. Cela a amené les décideurs à rechercher une forme plus permanente de participation citoyenne. *Tertio*, le contact qui a été établi entre les décideurs communautaires germanophones et le comité de pilotage du G1000. Cela a permis d’instaurer une dynamique commune poussant vers un modèle ambitieux. Deux facteurs que l’on pourrait qualifier de structures d’opportunité, parce qu’ils ont créé un contexte propice au support politique, sont également à pointer. D’une part, la possibilité pour la Communauté germanophone d’être la première région du monde à instaurer un modèle permanent de délibération citoyenne et de devenir ainsi une référence en la matière. D’autre part, la période préélectorale qui, si elle a mis une certaine pression sur les décideurs et a rendu les négociations délicates, a dans le même temps donné l’opportunité aux partis politiques de vendre le projet électoralement parce que chacun d’entre eux pouvait revendiquer sa contribution. En complément de ces facteurs d’opportunité, ont joué trois facteurs d’évitement d’opposition. *Primo*, le fait que tous les partis politiques représentés au Parlement de la Communauté germanophone ont été associés au processus décisionnel via le bureau élargi de l’assemblée a permis d’éviter une dynamique du type « majorité contre opposition ». *Secundo*, la collaboration avec le comité de pilotage du G1000 a renforcé ce mouvement. *Tertio*, la proximité avec le scrutin multiple du 26 mai 2019 a sensiblement restreint les possibilités d’opposition à un projet qui avait été développé d’une manière aussi consensuelle et qui avait trait à une plus grande participation des citoyens dans la vie politique. Enfin, deux facteurs liés à la volonté et l’engagement des acteurs sont à souligner. D’une part, le fait que l’initiative et le support ont émané des principaux responsables politiques germanophones, à savoir les deux présidents successifs du Parlement, le ministre-président et les chefs des six groupes politiques. D’autre part, le support apporté par le comité de pilotage du G1000 tout au long du processus de conception du modèle”.

¹²¹ Sugli apporti di questa esperienza cfr. H. MACQ, V. JACQUET, *Institutionalising participatory and deliberative procedures: The origins of the first permanent citizens’ assembly*, cit., p. 161 ss.



a pensare che non si sia trattato di una spinta momentanea ed isolata e che tale istituzionalizzazione possa essere di ispirazione anche per una sua importazione su diversa scala, non solo locale, ma anche, perché no, nazionale. In attesa che ciò diventi realtà, merita osservare come queste innovazioni abbiano ispirato anche altre istituzioni con la messa in campo di nuovi strumenti di democrazia partecipativa.

Il riferimento è al secondo modello sopra richiamato, che ha preso la forma delle commissioni miste costituite da parlamentari e cittadini estratti a sorte, per il quale l'esperienza belga può essere senz'altro individuata come un'esperienza innovativa.

Infatti, nel dicembre 2019 – in attuazione della volontà espressa al momento della costituzione degli esecutivi di Bruxelles dopo l'elezione regionale del 26 maggio 2019¹²² - il Parlamento della Regione di Bruxelles-Capitale, l'Assemblea unificata della Commissione comunitaria comune (COCOM)¹²³, l'Assemblea della Commissione comunitaria francese (COCOF)¹²⁴, poi nell'ottobre 2020 anche il Parlamento della Regione vallona hanno introdotto nei rispettivi regolamenti parlamentari la possibilità di creare commissioni deliberative composte di parlamentari e di cittadini estratti a sorte ai quali è stato così riconosciuto il diritto di essere coinvolti nella processo decisionale delle assemblee rappresentative¹²⁵.

Il fondamento giuridico delle commissioni deliberative miste si rinviene nell'articolo 25/1 del Regolamento comune al Parlamento della Regione di Bruxelles-Capitale e dell'Assemblea unificata della COCOM; nell'art. 42^{ter} del Regolamento dell'Assemblea della COCOF e nell'articolo 130^{bis} del Regolamento del Parlamento vallone.

In seguito alla riforma dei regolamenti parlamentari le assemblee legislative interessate possono così costituire commissioni deliberative d'ufficio o ad iniziativa dei un certo numero di cittadini¹²⁶ per avviare un dibattito su una problematica specifica oppure per l'elaborazione di raccomandazioni. Inoltre, i regolamenti parlamentari prevedono che sia necessario, che la proposta di costituzione di una commissione mista non sia manifestamente offensiva, grossolana o contraria ai diritti di competenza dell'ente federato interessato. Una condizione supplementare è formulata all'articolo 130^{bis} del

¹²² J. VRYDAGH, J. BOTTIN, M. REUCHAMPS, F. BOUHON, S. DEVILLERS, *Les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort au sein des assemblées bruxelloises*, cit., p. 5.

¹²³ La Commissione comunitaria comune (COCOM), è l'istituzione responsabile dell'esercizio delle competenze comunitarie che non possono essere ridotte a un gruppo linguistico nella regione di Bruxelles-Capitale. L'organo legislativo è costituito dall'Assemblea unificata.

¹²⁴ La Commissione della Comunità francese della Regione di Bruxelles-Capitale o COCOF rappresenta l'organo competente per le istituzioni monocomunitarie francofone della Regione di Bruxelles-Capitale ed è dotata di uno statuto bilingue (francese e olandese).

¹²⁵ J. CLARENNE, C. JADOT, *Les outils délibératifs auprès des parlements sous l'angle du droit constitutionnel belge*, cit., p. 49 ss.

¹²⁶ Firmata da 2000 persone con età superiore ai 16 anni e domiciliata nella Regione vallone per l'*iniziativa cittadina* del Parlamento vallone o dalla maggioranza semplice dei membri dello stesso Parlamento; sottoscritta da 1000 persone dai 16 anni compiuti in su e residente nella Regione di Bruxelles-Capitale per la *suggestion citoyenne* per il Parlamento della Regione di Bruxelles-Capitale, per la COCOM e la COCOF che deve iscriversi nelle competenze della collettività federata e non essere contraria ai diritti e alle libertà fondamentali e non assumere la forma di una o più domande chiuse.



regolamento del Parlamento vallone ai sensi del quale la proposta deve «rispettare le. obblighi internazionali e sovranazionali del Belgio»¹²⁷.

Se il modello delle assemblee di Bruxelles condivide con il modello germanofono l'istituzionalizzazione dell'uso del sorteggio come meccanismo di partecipazione e di deliberazione se ne distingue sia per l'integrazione delle commissioni deliberative nel funzionamento stesso del parlamento e soprattutto per la singolarità della natura mista di tali commissioni¹²⁸. Accanto ai deputati regionali, infatti, i cittadini di bruxelles sorteggiati sono invitati a partecipare a dei processi nella presa delle decisioni cosicché “Sans pour autant devenir formellement des décideurs politiques, ces citoyens tirés au sort sont associés directement aux travaux de commissions parlementaires”¹²⁹.

La commissione deliberativa riunisce, da un lato, i parlamentari che fanno parte delle commissione permanente competente per la materia trattata, e, dall'altra i cittadini estratti a sorte¹³⁰ in modo da assicurare un campione rappresentativo della società e delle sue diverse espressioni.

La commissione mista è assistita da un comitato di accompagnamento, composto da ricercatori e da operatori nel settore della partecipazione cittadina, ed eventualmente da esperti specializzati nel settore prescelto per la deliberazione, oltre che da funzionari delle rispettive assemblee. I lavori si svolgono essenzialmente in tre fasi che comprendono una seduta preparatoria informativa per i cittadini estratti a sorte e per i parlamentari; alcune sedute a porte chiuse di gruppi ristretti di cittadini e parlamentari; infine una presentazione pubblica delle proposte di raccomandazione seguita dal voto. Su ciascuna proposta di raccomandazione viene espresso un voto che per i cittadini estratti a sorte è segreto e consultivo mentre per i parlamentari è pubblico. Infine viene predisposto un rapporto finale adottato con le medesime regole che contiene le proposte di raccomandazioni adottate o rigettate e i risultati dei voti, rapporto che viene poi trasmesso alla commissione permanente competente in materia, i cui membri si faranno carico dell'elaborazione di un rapporto di monitoraggio nei sei mesi successivi da presentare in Aula.

Allo stato attuale si registrano sei commissioni deliberative costituite - tra il 2021 e il 2023 - nelle istituzioni della Regione di Bruxelles-Capitale (a fronte di numerose proposte che non hanno raccolto il numero di firme necessarie) e una nel Parlamento vallone.

Se dal punto di vista del contesto i fattori favorevoli¹³¹ all'introduzione di questo strumento, al pari di quando evidenziato per l'*Ostbelgien Modell*, sono apparsi numerosi, importanti sono stati i profili di ordine

¹²⁷ J. VRYDAGH, J. BOTTIN, M. REUCHAMPS, F. BOUHON, S. DEVILLERS, *Les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort au sein des assemblées bruxelloises*, cit., p. 50.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 5.

¹²⁹ *Ibidem*, pp. 5-6

¹³⁰ In numero di 30 nella Regione vallone in possesso dei requisiti richiesti per l'elettorato attivo, in numero di 45 nella Regione di Bruxelles-Capitale in possesso dei requisiti richiesti ai firmatari di una *suggestion citoyenne*.

¹³¹ J. VRYDAGH, J. BOTTIN, M. REUCHAMPS, F. BOUHON, S. DEVILLERS, *Les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort au sein des assemblées bruxelloises*, cit., p. 24 ss.

giuridico sollevati in dottrina in merito all'integrazione e all'utilizzo di questo strumento di democrazia partecipativa così come quello della comunità germanofona.

In primo luogo si è discusso sulla loro compatibilità con la Costituzione la quale in verità risulta poco eloquente sulla definizione del ruolo del cittadino nello spazio pubblico e che, anzi, all'art. 33 sancisce che tutti i poteri emanano dalla Nazione e sono esercitati nei modi stabiliti dalla Costituzione, la quale è ancorata fortemente al principio rappresentativo e non ha mai riconosciuto, ad esempio, l'istituto referendario.

Il secondo profilo ha riguardato l'interrogativo sull'effettivo potere delle entità federate di dotarsi di istituzioni di democrazia deliberativa in linea con il terzo profilo ovvero quello relativo alle fonti utilizzabili (fonte legislativa o regolamento di assemblea) dalle entità federate per l'introduzione di tali dispositivi.

Riguardo al primo profilo, merita ricordare che la Costituzione belga in ordine al principio di partecipazione dei cittadini al di fuori di quello rappresentativo è laconica dal momento che si limita a riconoscere all'art. 61 il diritto di voto, agli artt. 28 e 57 il diritto di petizione, e dopo la riforma del 2014, all'art. 39*bis* il diritto a partecipare alle consultazioni popolari regionali e all'art. 41 il diritto di partecipare alle consultazioni locali. Il Consiglio di Stato si è espresso sul punto in più di un'occasione rilevando che nell'ordinamento belga “la participation de la population à l'élaboration des lois, décrets et ordonnances est limitée: le corps électoral désigne, conformément aux dispositions de la législation électorale, ses représentants aux assemblées parlementaires. Les citoyens ont en outre le droit d'adresser des pétitions aux autorités publiques (...) et d'user d'un certain nombre de libertés et de droits fondamentaux, comme la liberté d'expression, la liberté de la presse, la liberté de s'assembler et la liberté de s'associer, en vue de développer une activité politique”¹³² e riconoscendo quindi per il cittadino di essere associato alle scelte pubbliche solo attraverso i rappresentanti, il diritto di petizione e l'esercizio delle libertà pubbliche. Di qui la reiterata posizione di chiusura del Consiglio di Stato – in parte messa in discussione dalla dottrina che ha criticato l'interpretazione rigida del principio rappresentativo belga¹³³ – su ogni ipotesi di

¹³² CE, *Avis* n. 33.789/AV e 33.791/AV, 30 ottobre 2002 relativo a due proposte di decreti del parlamento fiammingo (n. 1131/1, 25 marzo 2020; n. 1176/1, 30 aprile 2002); CE, *Avis* n. 37.804/AG, 23 novembre 2004; *Doc. parl.*, Ch., *Proposition de loi portant organisation d'une consultation populaire sur le traité établissant une constitution pour l'Europe*, n° 281/1, 14 octobre 2003).

¹³³ Cfr. H. DUMONT, *Le concept de démocratie représentative : de Sieyès à la Constitution belge de 1831*, in F. BOUHON, M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2^e éd., 2018, pp. 23-56; T. GAUDIN, V. JACQUET, J.-B. PILET, M. REUCHAMPS, *Consultation populaire et referendum en Belgique*, C.H. du CRISP, n. 25, (2390-2391), 2018, pp. 1-63. Cfr. altresì R. GEENENS, S. SOTTIAUX, *Sovereignty and Direct Democracy: Lesson from Constant and the Belgian Constitution*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 11, 2015, pp. 293-320; Y. LEJEUNE, J. REGNIER, *Belgique*, in F. DELPÉRÉE (dir.), *Référendums*, Bruxelles, CRISP, 1985.

introduzione dell'istituto referendario legislativo¹³⁴ ma anche consultivo (assimilato al primo) ritenuti incostituzionali e implicanti in ogni caso una eventuale revisione costituzionale, seguita dalla bocciatura da parte del costituente belga¹³⁵ di ogni forma di revisione costituzionale in tal senso a livello federale, posizione solo parzialmente riequilibrata dall'introduzione, con la revisione del 2014, dalla costituzionalizzazione operata dall'art. 39 *bis* delle consultazioni popolari regionali sulle materie di esclusiva competenza delle Regioni¹³⁶. Per quanto concerne gli strumenti di democrazia partecipativa merita sottolineare come il Consiglio di Stato in un parere del 29 dicembre 2020¹³⁷ relativo alla proposta di decreto vallone volto ad istituzionalizzare l'assemblea cittadina e il consiglio cittadino sul modello dell'*Ostbelgien* ha ritenuto di non dover applicare ad essi automaticamente lo stesso ragionamento relativo alle consultazioni popolari.

Infatti, il Consiglio di Stato nello stesso parere ha riconosciuto – rispondendo ai dubbi relativi al secondo profilo sopra richiamato - la possibilità delle entità federate di istituzionalizzare e di avvalersi di strumenti di democrazia deliberativa. Il Consiglio di Stato, ha, in primo luogo, ammesso che i temi sui quali l'assemblea dei cittadini può inoltrare delle raccomandazioni ai rappresentanti possono rientrare tra le competenze delle entità federate¹³⁸ ed essi possono avere un legame almeno indiretto con le competenze delle collettività. Ed ha, in secondo luogo, ritenuta non necessaria la revisione costituzionale perché la partecipazione organizzata dei consigli cittadini e delle assemblee dei cittadini per l'elaborazione di decreti o di ordinanze non conferisce un vero e proprio potere decisionale dal momento che sono finalizzate alla formulazione di raccomandazioni, non si impongono ai parlamenti, e sono su base volontaria¹³⁹.

¹³⁴ Cfr. CE, *Avis* nn. 15.853/AG-15854/AG-15.969/AG-15.971/AG del 15 maggio 1985. Cfr. anche CE, *Avis* n. 33.789/AG e 33.791/AG del 30 ottobre 2002 sulla proposta di decreto della Regione fiamminga relativo ad una consultazione popolare fiamminga (*Doc. parl.*, Parl. Fl., 2001-2002, n. 1176/1) e su una proposta di decreto della Regione fiamminga su una consultazione popolare parziale nel quadro della procedura di inchiesta. (*Doc. parl.*, Parl. Fl., 2001-2002, n. 1131/1).

¹³⁵ Cfr. *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n. 100/15-3°; *Doc. parl.* Ch., S.E. 1991-1992, n. 571/3.

¹³⁶ Su tutti questi profili cfr. Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, Bruxelles, 2021, p. 621 ss.

¹³⁷ Cfr. CE, *Avis* n. 68.041/AG del 29 dicembre 2020.

¹³⁸ Facendo riferimento a un parere espresso nel 2004 (*Avis* n. 37.804/AG, 23 novembre 2004), il Consiglio di Stato ha confermato tale facoltà, affermando a proposito della proposta di decreto vallone di istituire organi deliberativi cittadini che la Regione Vallone era competente per la creazione di organi consultivi di questo tipo nella misura in cui questi « veillent, dans leurs activités, à assurer un lien à tout le moins indirect avec les compétences de la Région wallonne » (*Avis* n° 68.041/AG, 29 dicembre 2020).

¹³⁹ CE, *Avis* n. 68.041/AG del 29 dicembre 2020, da 24° a 26°: 24. “Pour ce qui concerne les « instances relatives au dialogue citoyen », il ressort de ce qui précède que leur mise en place sans révision constitutionnelle préalable n'est admissible que si ces instances ne doivent pas être tenues pour une nouvelle « manière », au sens de l'article 33, alinéa 2, de la Constitution, d'exercer des « pouvoirs. 25. Comme il a pu être exposé plus haut (supra, n° 16), ni l'assemblée citoyenne, ni le conseil citoyen ne disposent d'un véritable pouvoir de décision ; ces instances peuvent en effet simplement émettre des recommandations. Par ailleurs, aucune disposition de la proposition de décret ne crée une obligation à destination du Parlement wallon de prendre en considération les recommandations faites par l'assemblée citoyenne : selon la proposition de décret, le Parlement n'est pas tenu d'en débattre 47. Cette circonstance est importante dans l'appréciation du dispositif décretaal au regard de sa conformité à l'article 33, alinéa 2, de la Constitution. Enfin, la participation des citoyens aux deux instances est entièrement basée sur le volontariat”. 26. Au vu de ces éléments, le

Quanto al terzo profilo sopra menzionato, relativo alle fonti del diritto utilizzabili per l'introduzione di strumenti di democrazia partecipativa nell'ambito delle procedure parlamentari, anche in questo caso il chiarimento è giunto dal Consiglio di Stato il quale, sempre nello stesso parere, ha sottolineato che i Parlamenti in virtù della loro autonomia possono assumere decisioni relative alle assemblee legislative attraverso i regolamenti parlamentari a patto che riguardino questioni di carattere generale relativi ad aspetti legati alla loro autonomia organizzativa, mentre “si ces règlements affectent les droits et les obligations des personnes ou des institutions susceptibles d'être concernées par l'intervention du médiateur, ce n'est pas au niveau des règlements d'assemblée que ces questions doivent être réglées mais bien, conformément au droit commun, à celui du pouvoir législatif dans toutes ses composantes”.¹⁴⁰

Da questo ne è derivato un orientamento secondo il quale una volta ammessa la costituzionalità di queste nuove forme di partecipazione, lo strumento di intervento privilegiato rimane il regolamento parlamentare dal momento che non spetta alla legge (o al decreto) intervenire nella regolamentazione dei modi attraverso i quali le assemblee esercitano le loro competenze, ma che tuttavia il campo di azione del regolamento parlamentare è limitato in quanto tale fonte non può contenere né disposizioni che conferiscono diritti e obbligazioni a terzi né creare organi laterali, il che ha aperto la strada all'utilizzo della fonte legislativa¹⁴¹. Sul piano pratico quindi se corretto è apparso l'uso della fonte legislativa per la regolamentazione del Consiglio cittadino e delle Assemblee cittadine dell'*Ostbelgien Modell*, dubbi sono derivati dall'utilizzo esclusivo del regolamento parlamentare per l'istituzione delle commissioni deliberative miste: sebbene infatti queste siano da considerare a tutti gli effetti organi interni ai parlamenti la cui regolamentazione ricade nella sfera di competenza del regolamento di assemblea, le regole relative all'estrazione a sorte dei cittadini, le condizioni di accettazione o di rifiuto dei cittadini a parteciparvi, le condizioni di pagamento delle indennità che rilevano nell'ambito dei diritti e delle obbligazioni di persone esterne al Parlamento sarebbero dovute essere regolamentate con ordinanza (o decreto).

Una serie di questioni aperte che la dottrina non ha mancato di sottolineare e che hanno rappresentato una lezione per il legislatore federale quando si è trattato di importare a livello nazionale i modelli di democrazia partecipativa.

Conseil d'État estime que les «instances relatives au dialogue citoyen» que la proposition de décret entend créer ne constituent pas une nouvelle « manière », au sens de l'article 33, alinéa 2, de la Constitution, d'exercer des « pouvoirs » ; la proposition de décret peut, partant, être adoptée sans une révision préalable de la Constitution”.

¹⁴⁰ CE, *Avis* n. 68.041/AG del 29 dicembre 2020, nn. 15, 17, 18, 31, p. 5 ss; p. 19.

¹⁴¹ Sul punto cfr. diffusamente J. CLARENNE, C. JADOT, *Les outils délibératifs auprès des parlements sous l'angle du droit constitutionnel belge*, cit., p. 22 ss.

4.3. L'ascesa della democrazia partecipativa a livello nazionale: dalla consultazione cittadina *Un pays pour le demain* all'approvazione delle leggi relative alla costituzione delle commissioni deliberative miste e dei *panels citoyens* nel Parlamento federale

Se le esperienze sopra analizzate si sono sviluppate nel contesto delle entità federate, appare importante rilevare come negli ultimi due anni la spinta partecipativa sia giunta, forte, anche a livello federale dove è stata consacrata dall'approvazione di due leggi la prima del 2023 e una, recentissima, appena entrata in vigore lo scorso 3 giugno che hanno creato le basi legali per la costituzione alla Camera dei rappresentanti e al Senato – previa modifica dei rispettivi regolamenti parlamentari - di commissioni miste deliberative sul modello bruxellese e dei *panels citoyens* che rappresentano in Belgio una pratica diffusa¹⁴² sebbene a mio avviso piuttosto relativa in merito agli obiettivi evidenziati in questa sede.

L'approvazione di queste leggi – di cui si dirà poco più avanti – è stata preceduta da un'altra iniziativa lanciata a livello nazionale nel 2022, *Un pays pour le demain*, ancora una volta con un approccio *top down*, proprio dal Governo in carica che merita qui menzionare per evidenziare il richiamo dei pubblici poteri in Belgio alla democrazia partecipativa ma che sicuramente non rientra tra gli strumenti virtuosi.

In vista di quella che sarebbe dovuta essere la 7^a riforma dello Stato - dopo quella del 2014 - da approvare entro la fine della legislatura (ma che non è stata mai approvata) i cittadini, dai sedici anni in su, sono stati chiamati ad esprimersi nelle tre lingue nazionali (olandese, francese e tedesco), sulla piattaforma informatica che ha preso il nome dell'iniziativa operativa dal 25 aprile al 5 giugno 2022 su un elenco di grandi temi in vista di future riforme con lo scopo di raccogliere parere sull'avvenire della democrazia belga e della struttura federale dello stato, con particolare riferimento all'implementazione del federalismo cooperativo e alla ripartizione delle competenze tra le entità federate ma con l'estensione anche ad altre questioni come quella relativa alla modifica della procedura di revisione stessa della Costituzione disciplinata dall'art. 195. Sei i grandi temi proposti ai cittadini: *Comme organiser notre pays?*; *Comme doivent fonctionner le Parlement et le Gouvernement?*; *Quel est le rôle du citoyen?*; *Qui fait quoi?*; *Comment organiser les élections?*; *Quels sont nos droits fondamentaux?*

Si è trattato della realizzazione di un impegno del Governo De Croo, in carica dall'ottobre 2020, che dopo gli anni di lotta alla pandemia che ha avuto forti ricadute giuridiche di diversa natura sull'ordinamento belga, tenendo fede agli impegni presi nell'Accordo di Governo siglato il 30 settembre 2020¹⁴³, - e ribaditi poi il 13 novembre 2020 dai Ministri per le Riforme istituzionali e per il Rinnovamento

¹⁴² Sull'esperienza dei *panels citoyens* in Belgio cfr. J. VRYDAGH, S. DEVILLERS, D. TALUKDER, V. JACQUET, J. BOTTIN, *Les mini-publics en Belgique (2001-2018) : expériences de panels citoyens délibératifs*, cit.

¹⁴³ Cfr. *Accord de gouvernement*, 30 septembre 2020, p. 79: “Le gouvernement lancera – si legge nella pagina dedicata alle riforme istituzionali - un large débat démocratique sur ce sujet, impliquant notamment les citoyens, la société civile et les milieux académiques, ainsi qu'un dialogue entre les représentants politiques, sous la direction de deux ministres (un néerlandophone et un francophone) pour évaluer la structure existante”.

democratico David Clarinval e Annelies Verlinden in una dichiarazione di indirizzo politico trasmessa alla Camera dei Rappresentanti¹⁴⁴ ai sensi dell'art. 121 *bis* del suo Regolamento¹⁴⁵ - aveva scelto di fare un appello alla democrazia partecipativa.

Questa iniziativa, che senz'altro richiama, con le dovute differenze metodologiche e organizzative, quella del *Grand Débat National* lanciato in Francia su scala nazionale sul finire del 2018 dal Presidente Macron e svoltosi nel 2019 (vedi *infra*) - è stata organizzata e portata avanti con grande rigore fedele ai canoni della democrazia deliberativa¹⁴⁶, tuttavia non ha avuto il grande impatto che ci si sarebbe potuti attendere con la partecipazione di soli 19.000 cittadini (che si sono espressi con 75.000 risposte ai quesiti posti) e con un Rapporto¹⁴⁷ di 208 pagine, elaborato da una società specializzata¹⁴⁸, atteso per settembre 2022 consegnato al Primo Ministro De Croo solo il 17 febbraio 2023, riepilogativo della somma dei contributi dei cittadini per tema affrontato, il cui limite più grande è rappresentato - a mio avviso - dall'assenza di una sintesi efficace per i pubblici poteri. Il Rapporto non si è tradotto infatti nella presa di decisioni secondo i pareri espressi dei cittadini e l'iniziativa, nel suo complesso, è sembrata quasi agire in parallelo rispetto a quelle spinte che invece hanno portato all'approvazione delle due leggi che hanno consacrato a livello parlamentare federale la possibilità di istituire commissioni miste deliberative sul modello delle Assemblies della Regione di Bruxelles-Capitale e del Parlamento vallone.

L'approvazione delle due leggi ha risposto anche alle raccomandazioni espresse nel 2021 nel *Rapport d'information*¹⁴⁹ del Senato con cui si incoraggiava lo sviluppo di nuove forme di democrazia partecipativa, si invitava ad una riflessione nell'ottica della modernizzazione del sistema rappresentativo e, soprattutto, si invitavano le Camere a studiare “les différentes possibilités de mise en place d'un système de participation citoyenne au niveau fédéral”¹⁵⁰.

La prima legge, la *Loi établissant les principes du tirage au sort des personnes physiques pour les commissions mixtes et les panels citoyens organisés à l'initiative de la Chambre des représentants* è stata approvata¹⁵¹ il 2 marzo 2023. Fedele

¹⁴⁴ Chambre des Représentants, *Exposé d'orientation politique*, 13 novembre 2020, Doc. 55 1610/024 (2020-2021), p. 3, ove si legge: “Le gouvernement lancera un large débat démocratique sur ce sujet, impliquant notamment les citoyens, la société civile, les milieux académiques, les experts et les autorités locales, ainsi qu'un dialogue entre les représentants politiques, sous la direction de nous deux en tant que ministres des réformes institutionnelles pour évaluer la structure existante”.

¹⁴⁵ L'art. 121 *bis* del Regolamento della Camera dei Rappresentanti consente a ciascun membro del Governo di trasmettere una propria dichiarazione di indirizzo politico concernente le scelte strategiche e le linee direttrici della politica dei membri del Governo per la durata della legislatura in esecuzione dell'Accordo di Governo.

¹⁴⁶ Per i dettagli sull'organizzazione dell'iniziativa si rinvia al sito <https://unpayspourdomain.be/>

¹⁴⁷ Pubblicato al seguente indirizzo: <https://unpayspourdomain.be/pages/rapport.html>.

¹⁴⁸ Realizzato dal Consorzio DBP Partners (Tree, Indiville et Levuur), in collaborazione con alcuni professori universitari tra cui Patricia Popelier (Università d'Anvers), Jean-Benoît Pilet (Università Libre de Bruxelles) e Dave Sinardet (Vrije Università di Bruxelles).

¹⁴⁹ Cfr. Senat, *Rapport d'information*, *La nécessité de moderniser notre système démocratique par une participation accrue des citoyens dans la prise de décisions*, 18 giugno 2021,

¹⁵⁰ Ivi, p. 17.

¹⁵¹ Con la procedura prevista dall'art. 74 Cost., ovvero dalla sola Camera dei Rappresentanti.

al ragionamento giuridico secondo il quale è solo legge a dover predisporre le basi legali per il riconoscimento a terzi di diritti e obblighi, la Camera dei Rappresentanti belga ha introdotto il principio del sorteggio delle persone fisiche per la costituzione delle commissioni miste deliberative e per la costituzione dei *panels citoyens*.

La legge prevede che la Camera dei Rappresentanti possa di propria iniziativa istituire su una determinata questione una commissione mista (art. 3) composta da membri della Camera stessa e da persone estratte a sorte¹⁵² (con relativi supplenti) - i cui requisiti di accesso (e le relative limitazioni) sono fissati dall'art. 5¹⁵³ - allo scopo di formulare raccomandazioni. La legge pone dei limiti perché specifica (art. 1) che le questioni devono rientrare tra le competenze dello Stato federale o riguardare i propri interessi, e non devono arrecare pregiudizio ad alcun diritto o libertà garantito dal titolo II della Costituzione o a qualsiasi strumento internazionale di protezione dei diritti umani ratificato dal Belgio.

Essa inoltre fissa dettagliatamente le condizioni di accesso da parte della Camera dei Rappresentanti al Registro nazionale delle persone fisiche per procedere al sorteggio in modo di garantire “la plus grande représentativité possible de la population au sein de la commission mixte” sulla base del domicilio, l'età, il sesso e il grado di istruzione. La partecipazione è naturalmente su base volontaria e subordinata all'accettazione da parte del cittadino eventualmente selezionato, che può essere eventualmente anche sostituito. Particolare attenzione è stata posta dalla legge alla protezione dei dati personali per i quali è prevista la distruzione alla fine della procedura da parte del Registro nazionale o della Camera dei Rappresentanti. Le stesse procedure vengono applicate anche alla costituzione di *panels citoyens*.

¹⁵² Ai sensi dell'art. 4. § 1° la commissione mista è composta da membri della Camera dei Rappresentanti e da un minimo di 39 ad un massimo di 51 persone fisiche estratte a sorte, numero, quest'ultimo fissato dalla Camera dei Rappresentanti ai sensi del proprio Regolamento interno (§2). Condizioni particolari sono fissate sempre dal § 2 per le persone fisiche da estrarre a sorte per Bruxelles-Capitale. Il § 3. prescrive la cessazione dell'attività della commissione in caso di scioglimento o in caso di controlli relativi alle spese elettorali dei partiti politici, delle liste e dei candidati previsti dalla legge del 4 luglio 1989.

¹⁵³ Art. 5, § 1: “Possono essere invitate a far parte di una commissione mista di cui all'articolo 3, le persone fisiche: 1° di nazionalità belga; 2° iscritte nei registri della popolazione di un comune belga; 3° di almeno diciotto anni compiuti; 4° che non siano decaduti dal diritto di voto; 5° che non esercitino nessuno dei seguenti mandati, posti o funzioni: a) membro della Camera dei rappresentanti o del Senato, membro del Parlamento fiammingo, del Parlamento vallone, del Parlamento della Comunità francese, del Parlamento della Comunità germanofona o del Parlamento della Regione di Bruxelles-Capitale; b) ministro o segretario di Stato del governo federale, membro del governo fiammingo, membro del governo della Comunità francese, membro del governo della Regione vallona, membro del governo della Comunità germanofona o membro o segretario di Stato del governo della regione di Bruxelles-capitale o commissario del governo. c) membro del Parlamento europeo; d) membro di un organo strategico di un membro del governo federale, membro di gabinetto di un membro del governo delle regioni e delle comunità; e) governatore di provincia, vicegovernatore della provincia del Brabante fiammingo, vicegovernatore del distretto amministrativo di Bruxelles-Capitale o alto funzionario designato dal governo della Regione di Bruxelles-Capitale; f) membro di una deputazione o di un collegio provinciale; g) sindaco, assessore o presidente di un centro pubblico di azione sociale; h) titolare di un mandato esecutivo degli organi territoriali intracomunali di cui all'articolo 41 della Costituzione; i) titolare di una funzione dell'ordine giudiziario; j) membro del Consiglio di Stato, membro dell'ufficio del revisore dei conti, dell'ufficio di coordinamento o della cancelleria del Consiglio di Stato k) giudice, referendario o cancelliere presso un giudice amministrativo diverso dal Consiglio di Stato; l) Giudice, Segretario legale o Cancelliere della Corte costituzionale; m) membro della Corte dei Conti.

Dopo l'approvazione della legge, recente è stata invece la modifica del Regolamento della Camera dei Rappresentanti approvata a febbraio di quest'anno¹⁵⁴ che, in applicazione della legge del 3 marzo 2023, ha introdotto gli artt. 70bis e 70ter concernenti, rispettivamente, la disciplina delle commissioni miste e dei *panels citoyen*.

L'art. 70bis RCH ha ripreso in gran parte i contenuti della legge del 2 marzo 2023, e inoltre: ha definito il numero minimo e massimo di parlamentari che possono fare parte (da 13 a 17) delle commissioni miste – ferma restando la possibilità di tutti i membri della Camera di parteciparvi in veste consultiva - nominati secondo le regole fissate dallo stesso Regolamento (artt. 157-158); ha introdotto un comitato incaricato del sostegno metodologico della commissione mista nello svolgimento dei lavori, nominato dalla Camera a formato da ricercatori ed esperti di democrazia deliberativa le cui competenze vanno dall'organizzazione del secondo sorteggio tra coloro che avranno accettato di partecipare dopo il primo sorteggio così come previsto dalla legge, all'organizzazione dell'informazione e del dibattito nella fase deliberativa, alla redazione di un rapporto sull'intero processo; ha dettato le regole relative alla redazione del rapporto contenente le raccomandazioni finali della commissione e alle maggioranze richieste per decidere sul rapporto e sulle singole raccomandazioni.

Quanto al Senato, anche per la Camera bassa è stata approvata un'apposita legge, attraverso la procedura legislativa bicamerale prevista dall' art. 77 Cost.¹⁵⁵ - la *Loi établissant les principes du tirage au sort des personnes physiques pour les commissions mixtes et les panels citoyens organisés à l'initiative du Sénat*, del 9 aprile 2024, pubblicata sul Moniteur Belge lo scorso 3 giugno a Camera sciolta in vista delle elezioni legislative che si sono svolte il 9 giugno: anch'essa riproduce lo stesso identico testo (con il dovuto riferimento al Senato) della legge del 2023 e si ora in attesa della modifica dei RS.

L'approvazione di queste leggi (e le conseguenti modifiche regolamentari) costituiscono un importante approdo della dinamica deliberativa in seno alle assemblee parlamentari in Belgio, la cui istituzionalizzazione apre a più concrete possibilità di garantire maggiore effettività, pur tuttavia non scontata, alla partecipazione dei cittadini e in tal senso può senz'altro costituire un modello anche in contesti differenti da quello belga.

¹⁵⁴ Cfr. *Règlement de la Chambre des représentants. - Modifications en ce qui concerne les commissions mixtes et les panels citoyens Lors de sa séance plénière du 1 er février 2024*, M. B. 9/4/2024, art. 70bis e 70ter, Cap. IX intitolato a *Des commissions mixtes et des panels citoyens*.

¹⁵⁵ Necessaria per le materie concernenti l'organizzazione del Senato (art. 77, 6° Cost.)

5. L'esperienza francese e le virtualità della trasformazione del *Conseil économique, social et environnemental* (Cese) in “carrefour des consultations publiques”

Diversa rispetto a quella belga, ma altrettanto ricca di potenzialità, appare l'esperienza francese anch'essa negli ultimi anni al centro di una dinamica che ha visto l'intensificarsi del ricorso a strumenti partecipativi, comunque sempre veicolati dall'alto - con un approccio marcatamente *top down* - attraverso appelli alla democrazia partecipativa non episodici e di differente natura.

Affermatasi nell'ambito del diritto amministrativo dove in particolare lo strumento del *débat public* ha assunto particolare rilievo con l'approvazione della *Loi Barnier* del 1995¹⁵⁶, la democrazia partecipativa ha progressivamente fatto il proprio ingresso nell'ambiente pubblico francese ricevendo negli ultimi anni esplicito apprezzamento da parte del Presidente della Repubblica che vi ha spesso fatto riferimento nel corso dei suoi due mandati, in un contesto, occorre rilevarlo, di crisi della rappresentanza e di crisi del sistema dei partiti. Sebbene, infatti, le dinamiche della forma di governo francese siano profondamente diverse da quelle della forma di governo belga, la crisi della democrazia rappresentativa sta passando in Francia attraverso la profonda trasformazione del sistema partitico, trasformazione che ha dato vita a quella frammentazione e a quella polarizzazione che – già a partire dalle elezioni legislative del 2022, ma, in particolare, oggi, dopo lo scioglimento anticipato dell'Assemblea Nazionale e le elezioni legislative del 30 giugno e 7 luglio – sta mettendo alla prova la stabilità della V Repubblica. Frutto, in Francia come in altri Paesi, di una ridefinizione dei *clivages* classici¹⁵⁷, soprattutto, della rimessa in discussione delle concezioni ordinarie che i cittadini e i commentatori politici avevano del *clivage* destra/sinistra¹⁵⁸ e frutto anche dei cambiamenti economici e sociali che hanno fortemente indebolito la capacità dei governanti di prendere decisioni legittime agli occhi dei cittadini, altresì del calo della crescita economica, dell'aumento delle aspettative della popolazione nei confronti dello Stato e dello sviluppo di movimenti di protesta¹⁵⁹, questi cambiamenti stanno profondamente incidendo sull'offerta politica, di conseguenza sull'articolazione delle scelte degli elettori che si riverberano, a loro volta, sulla governabilità.¹⁶⁰

Si collocano in questo contesto gli esperimenti di democrazia partecipativa che si sono susseguiti negli ultimi anni in Francia a partire dal *Grand Débat National* lanciato sul finire del 2018 dal Presidente Macron con l'intento di uscire dall'impasse di una crisi di legittimazione provocata dalle continue proteste dei *gilets*

¹⁵⁶ Sul punto si rinvia a P. PICIACCHIA, *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National*, in *DPCEonline*, n. 3, 2020, pp. 2334-2340.

¹⁵⁷ P. DELWIT, *Les clivages et la structuration des systèmes partisans*, in *Pouvoirs*, n. 4, 2021, vol. 179, pp. 5-16;

¹⁵⁸ C. LE DIGOL, *La permanence du clivage droite/gauche*, in *Pouvoirs*, n. 4, vol. 179, pp. 17-27; O. ROZENBERG, *Clivage droite/gauche et V^e République : une longue tournée d'adieux ?*, in *Pouvoirs*, n. 4, vol. 179, pp. 29-43.

¹⁵⁹ Cfr. P. MARTIN, *Partis de gouvernement et transformation des systèmes de clivages*, in *Pouvoirs*, vol. 179, no. 4, 2021, pp. 59-69.

¹⁶⁰ Diffusamente analizzate in P. PICIACCHIA, *La V Repubblica è sempre la V Repubblica? Sì, ma... in Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2, 2022, pp. 1-28; ID., *Semipresidenzialismo francese e mutamenti politico-istituzionali: consolidamento o crisi di un modello?*, in *Democrazia e Diritto*, n. 2, 2023, pp. 80-110.

jaunes in tutto il Paese e attenuare così le tensioni sociali legate a quella che veniva avvertita come una contrapposizione tra popolo e élite, (con i partiti politici sullo sfondo), svoltosi poi nella prima metà del 2019.

Il *Grand Débat National*¹⁶¹, il primo grande dibattito nazionale pubblico, mai organizzato prima, aperto a tutti i cittadini in presenza e su piattaforma sui grandi temi di orientamento delle politiche pubbliche quali fisco e spesa pubblica, organizzazione dei servizi pubblici, transizione ecologica, democrazia e cittadinanza, ha rappresentato, tra luci e ombre (non sono mancate critiche provenienti da più parti concernenti l'organizzazione, la trasparenza, la neutralità e le modalità stesse della restituzione del Rapporto sul *Grand Débat National*¹⁶²) un esperimento su larga scala sicuramente degno di rilievo che ha dimostrato non solo il forte bisogno di partecipazione ma anche l'ampiezza della stessa, confermando la correttezza della sua organizzazione.

Tuttavia, l'episodicità che lo ha contraddistinto, il “relativo” seguito delle raccomandazioni da esso emerse, non lo fa rientrare, tra quegli strumenti, oggetto di questa analisi, potenzialmente virtuosi al fine di favorire l'integrazione delle istanze di democrazia partecipativa nei processi decisionali. Infatti, più che attraverso il *Grand Débat National* il processo di istituzionalizzazione delle spinte di partecipative – anche al netto di alcune iniziative avviate a livello parlamentare prima e dopo il 2019¹⁶³ - è passato, a mio avviso, in Francia essenzialmente attraverso la riforma del *Conseil Economique, Social et Environnemental* (Cese)

¹⁶¹ V. diffusamente P. PICIACCHIA, *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National*, cit., pp. 2193-2223.

¹⁶² Per le riserve espresse sull'esperienza del *Grand Débat National* per la dottrina francese cfr. É BRUGE, C. MORIO, *Le Grand débat national, apports et limites pour la participation citoyenne*, in *Revue du Droit Public*, n. 5, 2019, 5, p. 1205 ss.

¹⁶³ Ci si riferisce ad esempio all'iniziativa realizzata nel 2017 dal Presidente dell'Assemblea Nazionale, François de Rugy in relazione all'avvio all'Assemblea Nazionale di un dibattito - con la costituzione di sette gruppi di lavoro – sulla riforma della Camera bassa. In quell'occasione, il dibattito fu aperto anche ai cittadini con l'attivazione di una piattaforma digitale attraverso la quale essi ebbero la possibilità di fare proposte di riforma sui temi individuati. Sul punto cfr. P. PICIACCHIA, *La via francese delle riforme tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 3, 2017, 1 ss. Merita altresì ricordare anche l'iniziativa, avviata dopo il *Grand Débat National*, nel 2019, dalla *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* con l'apertura di una consultazione *en ligne* di tutti i cittadini fino al 12 maggio 2019, nell'ambito dell'esame della proposta di legge n.1785 del 20 marzo 2019 relativa alla lotta contro le manifestazioni di odio su internet: una consultazione diretta ad alimentare le riflessioni in commissione. Cfr. sul punto P. PICIACCHIA, *Oltre il Grand Débat National: la proposta di modifica del Regolamento dell'Assemblea Nazionale e la rivincita del diritto interno delle Camere*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 1, 2019. È bene, infine, richiamare l'iniziativa avviata dall'Esecutivo, in vista della riforma delle pensioni, poi congelata a causa della pandemia durante il primo quinquennato di Macron. La necessità di un allargamento del consenso su una riforma mal vista da tutti, *in primis* dai sindacati, portò il 3 ottobre 2019 all'annuncio da parte del Presidente della Repubblica dell'apertura di una *Consultation citoyenne sur les retraites*, su piattaforma informatica, dal 4 ottobre all'8 dicembre 2019 attraverso la quale i cittadini hanno potuto rispondere ad un breve questionario sulla riforma delle pensioni e informarsi sul Rapporto di luglio 2019 dell'Alto commissario alla riforma delle pensioni, Jean-Paul Delevoye, con la possibilità di esprimere pareri e fare domande all'Alto commissario stesso. In quell'occasione, sul modello del *Grand Débat National* il dibattito si era poi sviluppato a livello regionale tra il Primo Ministro, il Ministro della solidarietà e della salute, i cittadini e gli eletti locali. Peraltro una *consultation citoyenne* sulle pensioni era stata già lanciata da Delevoye nel 2018 e si era svolta, con le medesime modalità, dal 31 maggio al 31 ottobre, in vista della riforma. Cfr. P. PICIACCHIA, *Con le municipalità alle porte, la riforma delle pensioni mette alla prova il quinquennato di Macron. e va ben oltre la narrazione del popolo contro le élite*, in *Nomos- Le attualità nel diritto*, n. 3, 2019, pp. 10-11.

iniziata con la riforma costituzionale del 2008 e proseguita con la promulgazione della legge organica di riforma del 2021¹⁶⁴ e la sua trasformazione in un “carrefour des consultations publiques”, organismo scarsamente studiato in quanto tale dalla dottrina – se non episodicamente¹⁶⁵ e, lateralmente, soprattutto in riferimento all’organizzazione nel suo ambito delle *Conventions Citoyennes*, di cui si dirà più avanti - ma sulle cui potenzialità in ordine ai profili evidenziati in premessa appare opportuno soffermarsi. Le riforme infatti che hanno negli ultimi quindici anni interessato il Cese sono state pensate come un rimedio alla crisi della democrazia rappresentativa e lasciano intravedere la “volonté de modifier le rapport de l’individu-citoyen à l’État et une reconfiguration de la citoyenneté – entendue comme le » statut juridique du citoyen »”¹⁶⁶.

Le origini storiche dell’attuale Cese si radicano nelle III Repubblica durante la quale le suggestioni relative alla creazione di una camera rappresentativa delle istanze professionali¹⁶⁷ si tradusse nella previsione di un *Conseil national économique* (CNE)¹⁶⁸ posto a margine dei processi decisionali, in linea con la visione del *légicentrisme parlementaire* dell’epoca e mai successivamente abbandonata sia nella configurazione del *Conseil économique* del 1946¹⁶⁹ che in quella del *Conseil économique et social* del 1958 (divenuto nel 2008 Cese).

La scarsa rilevanza assunta dall’istituzione nel corso della V Repubblica, ma anche le critiche talvolta mosse verso il tipo di rappresentanza¹⁷⁰ ha portato negli anni, - a partire dalla riforma costituzionale del 2008¹⁷¹ che la ha trasformato in Consiglio economico sociale e dell’ambiente ed ha esteso le sue competenze

¹⁶⁴ Il Cese è stato oggetto della riforma costituzionale approvata con la legge costituzionale n. 2008-724 del 3 luglio 2008 con la quale ha ricevuto l’attuale denominazione; è stato poi oggetto della legge organica n. 2010-704 del 28 giugno 2010 che dopo la riforma del 2008 ne ha fissato la composizione e le competenze e infine della legge organica n. 2021-27 del 15 gennaio 2021 che ha modernizzato l’organismo agendo sulla composizione e sulla ridefinizione delle competenze. A completamento di questa normativa sono stati poi approvati alcuni testi regolamentari come il decreto n. 2010-886 del 29 luglio 2010 relativo alle condizioni di designazione dei suoi membri nonché la modifica del regolamento interno, l’ultima approvata con decreto n. 2022-356 del 14 marzo 2022.

¹⁶⁵ Cfr. J. FRAYSSINET, *Le Conseil économique et social*, La Documentation française, 1986; A. de LA MORINERIE, *Raconte-moi – Le Conseil économique et social*, Nouvelle arche de Noé, coll. Du citoyen, 2007; P. BODINEAU, *Les conseils économiques et sociaux*, PUF, coll. Que Sais-Je, 1994.

¹⁶⁶ J. PADOVANI, *La réforme du Conseil économique, social et environnemental: une citoyenneté en question*, in *La Revue des droits de l’homme*, n. 22, 2022, p. 240.

¹⁶⁷ L. DUGUIT, *La représentation syndicale au Parlement*, cit.

¹⁶⁸ Cfr. Y. TEDESCHI, *Le Conseil National Économique et l’organisation de la production en France*, Les Presses Modernes, 1927; D. A. ROGERS, *The Campaign for the French National Economic Council (1918-1925)*, University of Wisconsin, 1957; A. CHATRIOT (en particulier l’ouvrage, *La démocratie sociale à la française. L’expérience du Conseil National Économique, 1924-1940*, La Découverte, coll. L’espace de l’histoire, 2002).

¹⁶⁹ Sul quale si veda M. AUBRY, *Le Conseil économique français*, Paris, LGDJ, 1957.

¹⁷⁰ A. CHATRIOT, *Les apories de la représentation de la société civile. Débats et expériences autour des compositions successives des assemblées consultatives en France au XXe siècle*, in *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n. 3, 2007, n. 71, pp. 535-555.

¹⁷¹ Cr. Art. 70 Cost.: “Le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental. Le Gouvernement peut également le consulter sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques. Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental lui est soumis pour avis.”. - Art. 71 Cost. : “La composition du Conseil économique, social et environnemental, dont le nombre de membres ne peut excéder deux cent trente-trois, et ses règles de fonctionnement sont fixées par une loi organique”.

rendendo obbligatori i suoi pareri anche in materia ambientale - i pubblici poteri ad impegnarsi in riforme con l'obiettivo di farlo divenire « *chambre du futur, où circuleront toutes les forces vives de la Nation* »¹⁷² così come preconizzato dallo stesso Macron nel primo discorso davanti al Parlamento riunito in Congresso del 3 luglio 2017 e istanza di “*démocrazia continua*”¹⁷³. L'obiettivo dichiarato, in parte poi raggiunto con la riforma del 2021, - di cui si dirà tra breve - è stato dunque quello di trasformare tale istituzione in un « *carrefour des consultations publiques* » in vista di più compiute riforme atte a farlo divenire addirittura un « *conseil de la participation citoyenne* ». Il riferimento è qui al progetto di legge costituzionale n. 2203 del 29 agosto 2019, « *pour un renouveau de la vie démocratique* » facente parte del pacchetto di proposte di riforme istituzionali deliberato in Consiglio dei Ministri nello stesso giorno¹⁷⁴ e presentato con la volontà di tradurre in misure concrete quanto emerso nel corso del *Grand Débat National* pochi mesi prima. La proposta di legge costituzionale prevedeva, infatti, l'introduzione di un apposito titolo XI « *De la participation citoyenne* » (art. 9 del progetto di legge costituzionale) il quale, a parte la novità rappresentata dall'art. 69 del nuovo titolo XI relativo specificatamente alla riforma del RIP (*référendum d'initiative partagée* previsto attualmente dal 3° c. dell'art. 11 Cost.), modificava gli artt. 70 e 71 Cost. introducendone due nuovi, il 70-1 e il 70-2 Cost. La modifica dell'art. 70 Cost. prevedeva la creazione del *Conseil de la participation citoyenne*. Il nuovo organismo - composto da rappresentanti della società civile in numero non superiore a 150 – avrebbe preso il posto del Cese (Consiglio economico, sociale e dell'ambiente). Ai sensi del nuovo art. 70-1 Cost. esso avrebbe avuto come missione quella di organizzare consultazioni pubbliche per permettere di chiarire al Governo e al Parlamento le questioni, in particolare economiche, sociali e dell'ambiente, relative alle decisioni dei pubblici poteri a lungo termine. Tra le competenze che venivano riconosciute al *Conseil de la participation citoyenne* – le cui condizioni di esercizio sarebbero state fissate da una legge organica - figurava inoltre anche quella di poter riunire (ad iniziativa anche del Governo) convenzioni di cittadini sorteggiati¹⁷⁵ nonché quella di assicurare la partecipazione del pubblico all'elaborazione dei progetti di pianificazione o di equipaggiamento d'interesse nazionale e di essere adito sulle petizioni presentate in Parlamento, potendo anche proporre il seguito da dare ad esse, secondo modalità fissate dalla legge organica. Al *Conseil de la participation citoyenne* veniva anche attribuito, ai sensi del nuovo art. 71 Cost., un potere consultivo sui progetti di legge di natura economica, sociale e ambientale (con pareri espressi prima del controllo del Consiglio di Stato e della delibera del Consiglio

¹⁷² Sulle suggestioni del Cese come camera del futuro cfr. F. SAVONITTO, *Vers une chambre du futur ?*, in *Revue juridique de l'environnement*, n. 44, 2019/4, pp. 725-750; D. BOURG (dir.), *Inventer la démocratie au XXI^e siècle*, Les liens qui libèrent, 2017.

¹⁷³ D. ROUSSEAU, *La figure du citoyen, une création constitutionnelle continue*, in *La Revue des droits de l'homme*, n. 22, 2022, pp. 253-262.

¹⁷⁴ Il progetto di legge costituzionale n. 2203 era stato accompagnato dal progetto di legge organica n. 2204 e dal progetto di legge ordinaria n. 2205.

¹⁷⁵ Alle condizioni fissate dalla legge organica.

dei Ministri) e su tutti gli altri progetti di legge finanziaria, di previdenza sociale, di programmazione o su tutti gli altri progetti di legge, ordinanze o decreti, oltre che su qualsiasi altra questione, sempre di ordine economico, sociale e ambientale e anche sulle proposte di legge¹⁷⁶. Sempre ad esso¹⁷⁷, il nuovo 70-2 Cost. assegnava il compito – alle condizioni fissate da una legge organica - di raccolta e trattamento delle petizioni sulle quali esso avrebbe fatto sapere al Governo e Parlamento quale seguito dare per l'esame nelle assemblee.

Un progetto ambizioso che, com'è noto, non ha mai visto la luce, sul quale non è mai stato avviato un dibattito parlamentare.

Tuttavia nelle more dell'approvazione della legge del 2021 – superata l'idea della revisione costituzionale - già a partire dal 2019 esso è stato posto al centro del rinnovato interesse per la democrazia partecipativa, divenendo l'istituzione di riferimento per la creazione di Assemblee cittadine a partire dalla prima, la *Convention citoyenne pour le Climat*. Annunciata da Macron a chiusura del *Grand Débat National*, allo scopo di proporre misure per la lotta contro il riscaldamento globale, riunitasi per la prima volta nell'ottobre 2019 e strutturatasi «dans la droite ligne des procédures consultatives reposant sur la délibération»¹⁷⁸ essa è stata la fautrice di ben 149 proposte sul clima presentate il 29 giugno 2020, poi recepite, sebbene solo in parte, nella *Loi Climat* del 22 agosto 2021¹⁷⁹ ed è stata anche all'origine del *Projet de loi constitutionnelle* n. 3787 del 20 gennaio 2021 *complétant l'article 1er de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement* che, al contrario, non ha mai visto la luce a causa dei persistenti contrasti (prevalentemente di natura semantica) tra Assemblea Nazionale e Senato¹⁸⁰.

Nel solco dell'esperienza maturata in seno al Cese dopo la riforma del 2008, è intervenuta, come sopra anticipato, la legge organica n. 2021-27 del 15 gennaio 2021 che ha riformato la composizione del Cese - che è passato da 233 a 175 membri -, ha riformato il diritto di petizione e i criteri per il sorteggio dei cittadini per la partecipazione alle consultazioni pubbliche. Tra gli aspetti più interessanti della legge va segnalato quello che consente al Consiglio economico, sociale e dell'ambiente di organizzare consultazioni pubbliche su questioni economiche, sociali o dell'ambiente, sia di propria iniziativa, sia a richiesta del Governo, del Presidente dell'Assemblea Nazionale o del Senato. A tal fine, come sperimentato per la *Convention citoyenne pour le climat*, alcuni cittadini possono essere sorteggiati per

¹⁷⁶ Nuovo art. 71, commi 3, 5, 6 Cost. del progetto.

¹⁷⁷ Lo scopo era quello di superare la procedura "lourde" che prevede anche nei confronti del *Conseil économique, social et environnemental* la *saisine* di petizioni firmate da 500000 persone.

¹⁷⁸ É. BUGE, C. MORIO, *Le Grand débat national, apports et limites pour la participation citoyenne*, in *Revue du droit public*, n. 5, 2019, p. 1213.

¹⁷⁹ Cfr. *Loi n. 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*.

¹⁸⁰ Cfr. Sull'insabbiamento della riforma dopo il braccio di ferro tra Assemblea e Senato cfr. P. PICCIACCHIA, *Il complesso quadro istituzionale francese tra persistente lotta alla pandemia, elezioni locali, "enjeux" presidenziali, "affaire Moretti" e il difficile bilanciamento tra sicurezza e diritti*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2, 2021, p. 2.

partecipare a tali consultazioni. Il Cese, dopo la riforma, può far partecipare ai lavori delle sue commissioni, in funzione consultiva o con compiti specifici, i consiglieri delle collettività territoriali o i cittadini sorteggiati. A tal proposito la legge ha precisato le condizioni di tale partecipazione del pubblico con la previsione di garanzie di sincerità, di uguaglianza, di trasparenza ed imparzialità, di buona informazione dei partecipanti, e di rappresentatività dei panel selezionati, con la previsione anche della nomina dei garanti per il sorteggio e l'obbligo per il Cese di adozione di un codice deontologico, e di pubblicazione sul sito di un rapporto annuale dell'attività pubblica.

Il Cese è, dunque, oggi considerato una vera e propria terza Camera, dopo l'Assemblea Nazionale e il Senato, una camera volta, attraverso i suoi poteri consultivi e non solo, a favorire il dialogo sociale e la ricerca del consenso, a valutare l'efficacia delle politiche pubbliche, a creare un costante collegamento con il territorio attraverso i legami con i *conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux*. Ma soprattutto è divenuto il *carrefour de la participation citoyenne* punto di riferimento, in qualità di luogo della partecipazione dove i cittadini, selezionati attraverso il sorteggio, hanno modo di esprimersi nell'ambito dei lavori delle sue commissioni, o attraverso le consultazioni on line, attraverso l'esercizio la presentazione di petizioni, o la partecipazione alle assemblee cittadine. Proprio in relazione a queste ultime, merita ricordare, dopo quella sul clima, la creazione, annunciata il 13 settembre 2022 dal Presidente Macron e formalmente richiesta dell'allora Primo Ministro Élisabeth Borne - della *Convention citoyenne sur le fin de vie* che ha giocato una parte fondamentale nell'elaborazione delle proposte presentate nel Rapporto finale del 3 aprile 2023 indirizzato al Presidente della Repubblica e in gran parte confluite nel progetto di legge sul fine vita presentato il 10 aprile 2024 all'Assemblea Nazionale dove era in corso di esame prima dello scioglimento anticipato della stessa.

Alla luce di quanto suesposto quindi, sembra di poter affermare che la riforma del Cese sia riuscita, almeno in parte, a favorire “la canalisation de la pensée civique vers ce nouveau forum de la République”¹⁸¹ proponendo “un renforcement du lien originel entre le citoyen et la cité, tout en nouant un lien entre citoyenneté continue et discontinue”¹⁸².

¹⁸¹ J. PADOVANI, *La réforme du Conseil économique, social et environnemental: une citoyenneté en question*, cit., p. 247.

¹⁸² *Ivi*, ove appare di particolare importanza questo passaggio: “En premier lieu, la valorisation de la citoyenneté passe par le renforcement de la position originelle du citoyen en démocratie: sa participation au gouvernement de la cité. Elle s’y attelle à deux égards: d’abord, indirectement, via la représentation accrue des corps intermédiaires, dont on a pu rappeler qu’ils produisaient une forme de représentation des citoyens; ensuite et plus directement, au moyen du renforcement de l’activité de conseil, du droit de pétition et du tirage au sort. Le tirage au sort est alors souvent présenté comme un remède à la crise de la démocratie représentative, dans la lignée des expériences proposées par un certain nombre de démocraties occidentales. Il permettrait un rapatriement des citoyens dans l’action politique et, par la détermination préalable de paramètres, rendue possible par les textes relatifs au CESE, il comblerait les lacunes de la représentativité. Ensuite, la valorisation du lien citoyen-cité passe par un élargissement du cercle des citoyens. La réforme crée les conditions pour qu’un maximum d’individus puisse participer à la prise de décision, en relayant la figure de l’exclu le plus loin possible: le non-national et le mineur ne sont plus exclus de cette expression civique et la citoyenneté est donc abordée suivant une perspective plus inclusive”.

E nonostante le riserve da taluni espresse¹⁸³ sembra ad oggi un altro modello ricco di potenzialità in grado di garantire, pur non essendo scevro da aporie, - come quella legata al non sempre scontato recepimento delle proposte delle assemblee cittadine - un buon compromesso nell'ottica della creazione di una più stretta convergenza tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa.

6. Riflessioni conclusive: modelli di partecipazione cittadina ricchi di potenzialità per la democrazia del XXI secolo, da trattare con qualche avvertenza

Dall'analisi che precede è possibile esprimere alcune considerazioni conclusive.

Innanzitutto, da quanto suesposto è emerso con forza quanto la democrazia del XXI secolo sia percorsa da spinte alla partecipazione dal basso oggi connaturate alle società indipendentemente dai sistemi di governo, delle quali è necessario ormai, in modo non procrastinabile, che i pubblici poteri si facciano carico.

La fortissima espansione delle forme di democrazia partecipativa, le “vie infinite” percorse dalle diverse esperienze in tutto il mondo – e il cui perimetro concettuale in questo scritto è stato definito in premessa - dimostrano quanto oggi non sia più sufficiente creare “solo” delle arene deliberative che favoriscano la partecipazione dei cittadini ma quanto sia ormai necessario creare degli effettivi canali che permettano, con le opportune forme e gli opportuni modi, una partecipazione reale dei cittadini alla presa delle decisioni.

Il tema, come già evidenziato, diventa in tal senso insidioso e complesso. Rispetto, infatti, alle teorizzazioni delle scienze sociali relative alla democrazia deliberativa e partecipativa, le applicazioni pratiche nell'ambito delle scienze giuridiche, in primis nel diritto amministrativo, e soprattutto la necessità dello sviluppo di forme partecipative nell'ambito dei processi decisionali classici basati sulla rappresentanza pone in rilievo ulteriori esigenze. Con un certo grado di divaricazione dal modello originario, l'utilizzo delle pratiche partecipative nei processi decisionali basati sulla rappresentanza necessitano oggi di ambienti adatti, spazi concreti, effettivi, dunque non episodici, attraverso i quali i cittadini possano partecipare, in chiave integrativa e non certo concorrenziale rispetto alle assemblee legislative dei parlamenti nazionali e subnazionali, alla definizione delle politiche pubbliche e alla presa di decisioni su grandi temi che intercettino le sensibilità della collettività.

Per risolvere dunque il “dilemma costituzionale” della sua integrazione nei processi basati sulla rappresentanza si impone il tema dell'istituzionalizzazione e della stabilizzazione delle pratiche partecipative, funzionale alla loro utilizzazione nell'ambito della presa delle decisioni. In tal senso, l'accreditamento della democrazia partecipativa nei processi decisionali passa attraverso un processo di

¹⁸³ *Ibidem*, p. 210 ss.

istituzionalizzazione che ne radichi i principi a livello delle procedure (principalmente parlamentari come nel caso belga), ma anche esecutive, attraverso l'istituzionalizzazione del potere consultivo come nel caso francese. E in tal senso, come è emerso dall'analisi, la legge ed in particolare i regolamenti parlamentari – casomai la Costituzione laddove si trattasse di sanare eventuali incompatibilità con i testi preesistenti - si rivelano gli strumenti più idonei per introdurre tali riforme.

A tale scopo l'analisi ha individuato, in particolare, nell'esperienza belga dell'*Ostbelgien Modell* e delle commissioni miste deliberative e nell'esperienza francese del Cese validi esempi di istituzionalizzazione delle pratiche partecipative ricche di potenzialità atte a dare risposte, diverse ma più concrete di altre esperienze comparate, proprio perché in grado di creare un più intimo collegamento in particolare tra cittadini e istituzioni parlamentari (ma anche governative), come nel caso belga, e tra cittadini, “camera di rappresentanza” della società civile, Parlamento e Governo come nel caso francese per raggiungere il fine ultimo di integrare i cittadini nella decisione.

Entrambi le esperienze dimostrano, infatti, ciascun secondo le proprie caratteristiche, il raggiungimento di un certo grado di maturità istituzionale tale da poter essere individuate come modelli percorribili anche in altre esperienze costituzionali, a prescindere dalla forma di governo e dal contesto.

Le esperienze analizzate dimostrano altresì quanto comparativamente l'approccio *top down*, con l'attitudine dei pubblici poteri ad assumersi la responsabilità di favorire i processi partecipativi e, soprattutto di tradurli in provvedimenti, sia, ad oggi, l'unico in grado di garantire l'impatto effettivo delle pratiche partecipative. Infatti, il profilo dell'impatto rappresenta attualmente una delle questioni più cruciali legate all'utilizzazione dei dispositivi partecipativi come dimostrano alcune esperienze considerate molto importanti dal punto di vista deliberativo ma scarsamente condizionanti le politiche pubbliche, come quella analizzata del G1000 belga dimostra.

Come è stato efficacemente scritto «lorsqu'il est question de l'influence macropolitique d'innovations micro-politiques, les mini-publics (...) influencent rarement les politiques publiques. En règle générale, ils ne peuvent avoir un impact politique réel qu'en façonnant et en s'appuyant sur l'espace public, les institutions ordinaires de la démocratie représentative, et l'élaboration administrative des politiques publiques ».¹⁸⁴ La chiave dunque della percorribilità dei modelli analizzati risiede nella loro “vicinanza” all'ambiente istituzionale e alle istituzioni della democrazia rappresentativa.

Naturalmente questo profilo implica anche come non sia sufficiente l'istituzionalizzazione *tout court* ma come sia invece necessaria anche una consapevolezza da parte di chi governa e delle forze politiche rappresentate nelle assemblee rappresentative della bontà di queste pratiche nell'esercizio del potere

¹⁸⁴ M. REUCHAMPS, D. CALUWAERTS, J. DODEIGNE, V. JACQUET, J. MOSKOVIC, S. DEVILLERS, *Le G1000 : une expérience citoyenne de démocratie délibérative*, cit., p. 60; R. E. GOODIN, J. S. DRYZEK, *Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics*, in *Politics and Society*, volume 34, n. 2, 2006, p. 220-221.

politico: infatti, solo questa “adesione” potrà comportare un’attitudine alla “proattività” che comunque non è detto che sia scontata,¹⁸⁵ così come non è detto che sia scontata la partecipazione cittadina stessa, articolata su base volontaria, sebbene rigidamente inquadrata entro le regole consolidate delle pratiche deliberative.

Infine, occorre con forza sottolineare quanto l’attitudine dei pubblici poteri ad accogliere e favorire i processi partecipativi non debba in alcun modo dissimulare intenti populistici o finalizzati alla disintermediazione, tendenze che al contrario risultano contrarie allo spirito stesso che connota le pratiche deliberative. Le pratiche partecipative nell’ottica delle loro integrazione nei processi decisionali si pongono agli antipodi della disintermediazione perché, al contrario necessitano di un confronto costruttivo e leale con le forze politiche che agiscono nelle opportune sedi istituzionali. Ed è per questo che iniziative come quella lanciata da Macron nel 2022¹⁸⁶ con la creazione del *Conseil National de la Refondation* rischiano di nascere deboli e di essere destinate all’irrelevanza qualora l’obiettivo risulti essere, quello di circuitare, come nel caso citato, il sistema dei partiti.

Si comprende quanto la sfida per il rinnovamento della democrazia del XXI secolo sia ad oggi del tutto aperta, non di meno ricca di potenzialità.

¹⁸⁵ Come emerge in V. JACQUET, N. SCHIFFINO, M. REUCHAMPS, D. LATINIS, *Union sacrée ou union forcée? Les parlementaires belges face à l’impératif délibératif*, in *Participations*, n. 13, 2015, pp.171-203.

¹⁸⁶ P. PICCIACCHIA, *Conseil National de la Refondation e Permanences citoyennes: nel contesto di un difficile rapporto tra Parlamento e Governo e di un sistema partitico frammentato e polarizzato, la legittimazione in Francia passa (ancora una volta) per l’appello alla democrazia partecipativa*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 3, 2022, pp. 1-10. L’8 settembre 2022 a Marcoussis, nell’Essonne ha lanciato infatti il *Conseil National de la* una grande consultazione in linea permanente con la quale il Capo dello Stato ha espressamente fatto appello ad un nuovo metodo di concertazione e di azione per favorire uno scambio di idee costruttivo tra le “forze vive” della Nazione, dai partiti alle associazioni di eletti, ai sindacati, ai lavoratori o imprenditori, al mondo associativo e la scuola. Tutti i cittadini sono stati così invitati ad iscriversi ad piattaforma attiva dal 3 ottobre 2022, sulla quale poter esprimere le loro idee in merito ad una serie di tematiche: lavoro, invecchiamento e solidarietà tra le generazioni, clima e biodiversità, gioventù, transizione digitale, politica abitativa, modello produttivo e sociale, scuola, sanità.