



4 OTTOBRE 2023

La democrazia partecipativa tra crisi
della democrazia rappresentativa e crisi
climatico-ambientale: alcune riflessioni
sulla fioritura delle assemblee dei
cittadini per il clima

di Andrea Fiorentino

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato
Sapienza - Università di Roma

La democrazia partecipativa tra crisi della democrazia rappresentativa e crisi climatico-ambientale: alcune riflessioni sulla fioritura delle assemblee dei cittadini per il clima*

di Andrea Fiorentino

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato
Sapienza - Università di Roma

Abstract [It]: Di fronte a due crisi di natura completamente differente ma accumulate da un impatto destrutturante sulle odierne società democratiche, quali sono la crisi della democrazia rappresentativa e quella climatico-ambientale, si registra una tendenza a identificare, nello spettro delle soluzioni indicate per ciascuna, un possibile rimedio valido per entrambe: quello di un rafforzamento dei procedimenti e delle pratiche della democrazia partecipativa. È in questo contesto che si colloca la recente fioritura di assemblee dei cittadini istituite per dibattere ed elaborare proposte in merito alla questione climatico-ambientale. Lo scopo della presente indagine è quello di ripercorrere in prospettiva comparata la vicenda complessiva di questo peculiare istituto democratico-partecipativo, al fine di evidenziarne le dinamiche di “circolazione” e di “disseminazione” intra e interordinamentali, di identificarne le tipicità e, infine, di valutarne l’eventuale idoneità a sostenere un modello di feconda compenetrazione tra il vecchio sistema rappresentativo e le nuove forme di partecipazione diretta dei cittadini.

Title: Participatory democracy between the crisis of representative democracy and the climate and environmental crisis: some reflections on the flowering of citizens’ climate assemblies

Abstract [En]: Faced with two completely different crisis that nonetheless have a deconstructing impact on contemporary democratic societies, namely the crisis of representative democracy and the climate and environmental crisis, there is a tendency to identify, among the solutions indicated for each of them, a possible common remedy: the strengthening of the use of participatory democracy procedures and practices. This is the context of the recent flowering of citizens’ assemblies established by institutional actors to debate and develop proposals on issues related to climate and environment. The purpose of this investigation is to retrace the overall history of this peculiar democratic-participatory institution in a comparative perspective, in order to highlight the dynamics of its “circulation” and “dissemination” within and between legal systems, to identify its typical features and finally to evaluate its potential suitability to sustain a model of fruitful complementarity between the old representative system and the new forms of direct citizen participation.

Parole chiave: assemblee dei cittadini, democrazia partecipativa, democrazia rappresentativa, crisi climatico-ambientale

Keywords: citizens’ assemblies, participatory democracy, representative democracy, climate and environmental crisis

Sommario: 1. Gli istituti di democrazia partecipativa quale rimedio comune per la crisi della democrazia rappresentativa e per la crisi climatico-ambientale. 2. La recente fioritura delle assemblee dei cittadini per il clima. 2.1. Il modello della *Convention Citoyenne pour le Climat*. 2.2. Circolazione e sviluppi del modello francese negli ordinamenti statuali europei. 2.3. La diffusione a livello sub-statale e le esperienze di “istituzionalismo spontaneo”. 3. Alcune riflessioni di sintesi su composizione, struttura e funzionamento delle assemblee dei cittadini. 4. La prospettiva della “istituzionalizzazione” delle procedure partecipative assembleari.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. Gli istituti di democrazia partecipativa quale rimedio comune per la crisi della democrazia rappresentativa e per la crisi climatico-ambientale

Costituisce da tempo un'acquisizione pacifica in dottrina – ormai penetrata anche nel sentire comune – che gli ordinamenti liberaldemocratici contemporanei siano afflitti, in quel loro principio fondativo costituito dalla rappresentanza politica, da un'inevitabile crisi¹. Una crisi, invero, recidiva, eppure contraddistinta, nelle sue attuali manifestazioni, da «specifici motivi strutturali derivanti dall'indebolirsi delle fratture consolidate nel secolo XIX rispetto a nuovi e più recenti *cleavages*»². Non può essere questa la sede per una disamina completa delle molteplici concause di questo fenomeno, riconducibili, in estrema sintesi, a due matrici: da una parte, il processo di erosione della sovranità statale ingenerato dalle spinte globaliste e integrazioniste, implicante una marginalizzazione delle sedi della rappresentanza nazionale; dall'altra, la crisi dei partiti, interessati da involuzioni oligarchiche che sono al contempo causa ed effetto della loro sopravvenuta incapacità di intercettare e di ricomporre in sintesi vecchie e nuove domande di una società frammentata, incline a rifluire nel privato o ad assumere comportamenti elettorali volatili e/o premianti formazioni di protesta di matrice populistica o autoritaria.

Da ultimo, com'è noto, a rendere incerte le sorti delle comunità politiche contribuisce anche, e in misura persino più allarmante rispetto a questi fenomeni di regresso democratico³, il dispiegamento sempre più frequente e diffuso degli effetti catastrofici della crisi climatico-ambientale: e ciò per l'essere quest'ultima, nei suoi esiti scientificamente accertati e altamente probabili, incompatibile con quella conservazione del bene supremo della vita che, hobbesianamente, costituisce la principale ragione legittimante del contratto sociale (*pactum societatis*) e dell'adesione dei consociati al principio rappresentativo (*pactum subiectionis*)⁴. Di fronte all'incombere di una minaccia di portata esistenziale, negli ultimi decenni, e più intensamente negli ultimi anni, il costituzionalismo, fedele alla sua essenza di dottrina giuridico-politica protesa alla limitazione del potere e alla ricerca della libertà, ha fatto della salvaguardia dell'ambiente un avamposto della sua missione ordinatrice del vivere associato. In raccordo con l'accresciuta sensibilità sociale per la

¹ La letteratura in materia è vastissima. Per un ritratto sinottico della crisi della rappresentanza in campo politico, cfr. F. LANCHESTER, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Giuffrè, Milano, 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.; P. PICIACCHIA, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, Jovene, Napoli, 2017, p. 28 ss. Più ampiamente, cfr. A. MORELLI, *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Giuffrè, Milano, 2015.

² Così F. LANCHESTER, *Crisi della rappresentanza in campo politico e divieto di mandato imperativo*, *op. cit.*, p. 106. Per la teoria delle fratture all'origine dei partiti, cfr. S.M. LIPSET, S. ROKKAN (eds), *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*, The Free Press, New York-London, 1967. Sulle nuove fratture, cfr. P. MARTIN, *Crise mondiale et systèmes partisans*, Les Presses de Sciences Po, Paris, 2018, nonché gli atti del Seminario *I partiti tra nuovi cleavages e vecchi problemi* (Dipartimento di Scienze politiche della Sapienza Università di Roma, 26 settembre 2019), in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2019.

³ Cfr. L. DIAMOND, M.F. PLATTNER, *Democracy in Decline?*, John Hopkins University Press, Baltimore, 2015.

⁴ Cfr. T. HOBBS, *Il Leviatano* (1651), trad. it. di G. Micheli, Rizzoli, Milano, 2011.

questione climatico-ambientale, assurta alla dimensione politica e simbolica dell'emergenza⁵, l'espansione globale del "costituzionalismo ambientale"⁶ si sta manifestando sotto forma di una mobilitazione generale della totalità dei formanti nella messa a punto e nell'affinamento di dispositivi formali più o meno avanzati di protezione costituzionale dei valori ambientali⁷. Si assiste, in altri termini, a una generalizzata reazione politico-istituzionale a una crescente presa di coscienza collettiva di un dato elementare: ossia, che tutte le proiezioni, individuali e sociali, della persona umana, tutelate per mezzo del riconoscimento e della garanzia di diritti inviolabili, trovano il loro fondamentale *prius* nell'esistenza in vita e nella qualità del vivere; cosicché l'esercizio futuro di quegli stessi diritti risulterebbe gravemente compresso, se non addirittura impossibile, qualora non rientrasse nell'orizzonte finalistico e intertemporale dell'azione dei

⁵ Lo dimostra la diffusione, negli ultimi anni, di dichiarazioni di "stati di emergenza" ambientale e climatica, adottate a livello locale, ma anche nazionale: si pensi, ad esempio, alla *Opposition motion* dichiarativa di una *environment and climate emergency* adottata dalla Camera dei Comuni (v. House of Commons, *Environment and Climate Change*, Vol. 659: debated on Wednesday 1 May 2019), alla dichiarazione della *climate and biodiversity emergency* da parte del Parlamento irlandese (v. Dáil Éireann debate - Thursday, 9 May 2019, Vol. 982 No. 5), alla mozione governativa sulla *National climate emergency* approvata dalla Camera dei Comuni canadese (v. House of Commons, Vote No. 1366, 42nd Parliament, 1st session, Sitting No. 435 - Monday, June 17, 2019), al riconoscimento legislativo della *urgence écologique et climatique* da parte del Parlamento francese (v. *Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat*), alla risoluzione del Parlamento europeo del 28 novembre 2019 sull'emergenza climatica e ambientale (2019/2930(RSP))(2021/C 232/06), alla mozione della Camera dei deputati italiana che ha impegnato il Governo a riconoscere lo stato di emergenza ambientale e climatica (v. Atto Camera Mozione 1/00181, approvato il 11/12/2019), e infine alla dichiarazione del Governo spagnolo della *emergencia climática y ambiental* (v. Gobierno de España, *Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se aprueba la Declaración del Gobierno ante la emergencia climática y ambiental*, 21 de enero 2020). Sul tema, cfr. M. NICOLINI, *Law, the Humanities and Political Uncertainty in a Time of Climate Change*, in *Legalities*, 2021, spec. p. 100 ss. V. anche l'[elenco](#) delle dichiarazioni adottate (ult. agg. 8 settembre 2023).

⁶ È imprescindibile il riferimento a D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Il Mulino, Bologna, 2022, nonché a D. AMIRANTE, S. BAGNI (ed.), *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene: Values, Principles and Actions*, Routledge, Abingdon-New York, 2022. V. anche D. AMIRANTE, *L'ambiente «preso sul serio». Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. speciale, 2019, p. 1 ss. Da ultimo, si consultino altresì i saggi contenuti in D. AMIRANTE, R. TARCHI (a cura di), *Il costituzionalismo ambientale fra antropocentrismo e biocentrismo. Nuove prospettive dal Diritto comparato*, in *DPCE Online*, vol. 58, n. sp. 2, 2023.

⁷ Si pensi, da ultimo, alla Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, che ha inserito tra i "Principi fondamentali" della Costituzione italiana, all'art. 9, «la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni», e che ha altresì modificato l'art. 41 elevando l'ambiente a limite e fine dell'attività economica: cfr. soprattutto A. LAMBERTI, *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali: questioni aperte e prospettive alla luce della legge cost. 1/2022*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2022, p. 1 ss.; M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti Supreme e Salute*, n. 1, 2022, p. 127 ss.; G. CHIOLA, *La Costituzione ambientale in Italia: un tentativo di costituzionalizzare il diritto della natura oppure un problematico rafforzamento dei riconoscimenti esistenti?*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2022, p. 1 ss.; E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2022, p. 1 ss.; D. PORENA, «Anche nell'interesse delle generazioni future». *Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2022, p. 121 ss.; R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2022, p. 187 ss.; R. BIFULCO, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it - paper*, 6 aprile 2022, p. 1 ss. La modifica costituzionale consacra e insieme amplifica, nella portata e negli effetti, il riconoscimento dell'ambiente quale «valore costituzionale primario e assoluto» da lungo tempo operato dalla giurisprudenza costituzionale, anche sulla scorta dei significativi apporti della dottrina e delle tutele recepite dal diritto internazionale ed eurounitario: sul punto, da ultimo, cfr. A. RIVIEZZO, *Diritto costituzionale dell'ambiente e natura umana*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2021, p. 301 ss.; A. LAMBERTI, *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali: questioni aperte e prospettive alla luce della legge cost. 1/2022*, *op. cit.*, p. 6 ss.

pubblici poteri la tutela di quelli che il legislatore costituzionale tedesco ha icasticamente definito i «*natiürlichen Lebensgrundlagen*» (art. 20a della Legge fondamentale)⁸.

Al cospetto di due crisi di natura completamente differente, ma accumulate da un impatto destrutturante sulle odierne società democratiche – quali sono, appunto, la crisi della democrazia rappresentativa e quella climatico-ambientale –, negli ultimi tempi si è registrato un rilevante *trend* nel senso di identificare, all'interno dello spettro delle soluzioni attuali e potenziali indicate per ciascuna, un possibile rimedio funzionale alla cura di entrambe: quello di un rafforzamento del ricorso a procedimenti e pratiche riconducibili alla democrazia partecipativa⁹.

Se è vero che il deterioramento dei fondamenti naturali della vita impone di tentare di salvaguardarli mediante «sforzi creativi proporzionali ai pericoli che [i] minacciano»¹⁰, è indubbio che, nel compimento di tali «sforzi», nell'ultimo quarto di secolo i processi decisionali in materia ambientale si sono imposti, e continuano a imporsi, quali un terreno privilegiato di definizione, attuazione e affinamento di forme di democrazia partecipativa. Decisivo, in questo senso, è stato l'impulso del diritto internazionale, e in particolar modo – in attuazione del Principio 10 della Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo del 1992 – della Convenzione di Aarhus del 1998, la quale ha richiesto agli Stati parte il riconoscimento

⁸ L'art. 20a è stato introdotto nel *Grundgesetz* dalla legge di modifica costituzionale del 27 ottobre 1994, entrata in vigore il 15 novembre 1994. Successivamente, è stato modificato dalla legge di revisione del 26 luglio 2002, la quale ha esteso la protezione costituzionale anche agli «animali». Su questa disposizione, cfr. M. ATRIPALDI, *Il principio di sostenibilità nelle Costituzioni: la disciplina dell'ordinamento tedesco*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2022, p. 2 s. e l'ampia bibliografia ivi citata. L'art 20a è stato utilizzato dal *Bundesverfassungsgerichte* come parametro di costituzionalità nella recente, celebre pronuncia sul caso *Neubauer e altri c. Germania* del marzo 2021, con la quale sono state parzialmente accolte le censure di quattro giovani attivisti ambientalisti relative alla Legge federale sulla protezione del clima, nel presupposto che il legislatore federale, avendo acconsentito a ingenti quantità di emissioni fino al 2030 e non avendo predisposto sufficienti misure per il periodo successivo, avrebbe scaricato su quest'ultimo maggiori oneri di riduzione delle emissioni, determinando così una indebita ingerenza anticipata sulle libertà delle «generazioni future»: v. BVerfG, 1 BvR 2656/18. A commento della pronuncia, cfr. J. JAHN, *Rafforzare la tutela dell'ambiente grazie alle corti costituzionali nazionali? Commento alla sentenza sul clima del BVerfG*, in *Corti Supreme e Salute*, n. 1, 2022, p. 47 ss.; A. DE PETRIS, *Protezione del clima e dimensione intertemporale dei diritti fondamentali: Karlsruhe for Future?*, in *CERIDAP*, n. 4, 2021, p. 127 ss.

⁹ Sulla democrazia partecipativa, *ex pluribus*, cfr. A. ALGOSTINO, *Participatory democracy and its dark sides*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2020, p. 1 ss.; G. PEPE, *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti e profili applicativi. Un'analisi comparata*, Wolters Kluwer, Milano, 2020; M. TRETTEL, *La democrazia partecipativa negli ordinamenti composti: studio di diritto comparato sull'incidenza della tradizione giuridica nelle democratic innovations*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020; V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; C. FRAENKL-HAEBERLE, S. KROPP, F. PALERMO, K.-P. SOMMERMANN (ed.), *Citizens Participation in Multi-Level Democracies*, Brill-Nijhoff, Leiden-Boston, 2015; U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto, Annali IV*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 295 ss.; ID., *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011, p. 1 ss.; ID. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010; A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa: itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Jovene, Napoli, 2010; A. PIZZORUSSO, *Democrazia partecipativa e attività parlamentare*, in AA.VV., *Parlamento, istituzioni, democrazia. Atti del Seminario di studio. Roma, 11-13 dicembre 1979*, Giuffrè, Milano, 1980, p. 133 ss.

¹⁰ Sia consentito prendere in prestito, per la sua innegabile forza evocativa, la celeberrima formula contenuta nella *Dichiarazione Schumann* del 9 maggio 1950.

di specifici diritti di informazione e di partecipazione, pilastri di una “democrazia ambientale” volta al perseguimento di finalità «non soltanto oppostive ma anche collaborative e di vigilanza democratica»¹¹. Parallelamente, di fronte al perdurare e all’aggravarsi della crisi del modello democratico-rappresentativo, si sono rafforzate, sia in sede politica che dottrinale, le spinte favorevoli a un’integrazione di quel modello con forme di partecipazione diretta dei cittadini all’esercizio del potere; e ciò nel presupposto che, riaffermando la permanenza nel popolo non solo della titolarità, ma anche dell’effettivo esercizio della sovranità, esse siano capaci di contribuire alla costruzione di una “democrazia continua”¹², o quantomeno a un’ulteriore «*democratizzazione della democrazia*»¹³ che possa sopperire, in una chiave *integrativo-correttiva*, alle carenze e ai difetti del regime rappresentativo¹⁴. L’appello non è esclusivamente agli istituti tradizionali di democrazia diretta, quali il *referendum* e l’iniziativa popolare¹⁵ – interessati da un notevole sviluppo «anche in sistemi che solo raramente, o addirittura mai, li avevano praticati»¹⁶ – ma anche, in modo particolare, ai dispositivi ascrivibili alla democrazia partecipativa¹⁷. Con specifico riguardo a questi ultimi, la prospettiva prevalente sembra essere quella della ricerca di possibili formule di integrazione, sintesi e

¹¹ G. PEPE, *La democrazia partecipativa ambientale tra ordinamenti sovranazionali ed ordinamento italiano*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2020, p. 187. Più in generale, sui diritti di partecipazione in materia ambientale, cfr. E. LOHSE, M. POTO (eds), *Participatory Rights in the Environmental Decision making process and the Implementation of the Aarhus Convention: a Comparative Perspective*, Duncker & Humblot, Berlin, 2015; J. EBBESON, *Public participation*, in D. BODANSKY, J. BRUNNÉE, E. HEY (eds), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 682 ss.

¹² Per la proposta di una forma di «*démocratie continue*», cfr. D. ROUSSEAU, *Radicaliser la démocratie. Propositions pour une refondation*, Seuil, Paris, 2015.

¹³ U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, *op. cit.*, p. 23 ss.; ID., *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 2008, p. 176 ss.

¹⁴ In aggiunta alle opere menzionate nelle due note precedenti, cfr. altresì, *ex pluribus*, A. LUCARELLI, *La crisi della rappresentanza: brevi osservazioni a margine della Giornata di Studi in onore di Fulco Lancaster*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2022, p. 1 ss.; G. CERRINA FERONI, *Ripensare la democrazia rappresentativa. Aldilà del “mito” populista*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2019, p. 1 ss.; P. BILANCIA, *Crisi della democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in ID. (a cura di), *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 1 ss.

¹⁵ Quest’ultima, com’è noto, ha costituito l’oggetto di un naufragato tentativo di introduzione nella Costituzione italiana, sul quale, *ex pluribus*, cfr. F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l’antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2020, p. 537 ss.; A. ANZON DEMMIG, *L’iniziativa legislativa popolare “indiretta” (c.d. referendum propositivo) nel progetto di legge costituzionale in itinere*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 22 marzo 2019, p. 1 ss.; E. CHELLI, *“Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale”*, Intervento alla Tavola Rotonda AIC, Roma, 1° marzo 2019, in *Osservatorio costituzionale*, nn. 1-2, 2019, p. 180 ss.; M. LUCIANI, *“Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale”*, intervento alla Tavola Rotonda AIC, Roma, 1° marzo 2019, in *Osservatorio costituzionale*, nn. 1-2, 2020, p. 200 ss.; V. DE SANTIS, *L’iniziativa popolare rinforzata*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2019, p. 1 ss.; A. MORRONE, *L’iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2018, p. 1 ss.

¹⁶ G. CERRINA FERONI, *Ripensare la democrazia rappresentativa. Aldilà del “mito” populista*, in *Osservatorio sulle fonti*, *op. cit.*, p. 2. V. anche E. PALICI DI SUNI, in E. GARCIA, E. PALICI DI SUNI, M. ROGOFF, *Gli istituti di democrazia diretta nel diritto comparato*, Wolters Kluwer, Milano, 2018, p. 2 ss.

¹⁷ Sulla distinzione tra la democrazia partecipativa e le altre forme di democrazia (rappresentativa, diretta e deliberativa), su tutti, cfr. U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, *op. cit.*, p. 3 ss. Per la tesi minoritaria secondo cui la democrazia diretta sarebbe solo quella dei classici, cioè quella del popolo adunato in pubblica piazza per deliberare, mentre gli istituti di partecipazione popolare che si innestano sul tronco del sistema rappresentativo – comportando una *interpositio* tra il popolo e la decisione politica – dovrebbero essere ascritti alla democrazia partecipativa, cfr. M. LUCIANI, *Articolo 75 - Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, Soc. Ed. del Foro italiano, Roma, 2005, p. 1 ss.

«intreccio virtuoso»¹⁸ con il sistema della rappresentanza parlamentare, le quali possano concorrere a reinventarlo, rivitalizzando «il Parlamento, i partiti politici e la stessa cittadinanza attiva»¹⁹. L'ipotesi alternativa di una “sostituzione” del sistema della rappresentanza democratica con la democrazia partecipativa (o anche diretta, *a fortiori* nelle sue più recenti versioni caldegiate dai falsi profeti della cosiddetta “democrazia digitale”) non sembra appartenere alla realtà: in tutte le democrazie contemporanee, infatti, il sistema rappresentativo è sempre stato, e non potrebbe che rimanere, in futuro, «metodo e modo essenziale, ancorché non esclusivo, della democrazia»²⁰.

2. La recente fioritura delle assemblee dei cittadini per il clima

È solo alla luce del contesto di duplice crisi succintamente richiamato che possono essere opportunamente esaminati e valutati i più recenti e innovativi approdi dello “sforzo creativo” della ricerca di un connubio tra l'insopprimibile esigenza di sedi di mediazione politica, le spinte verso un più intenso coinvolgimento del *demos* nei processi decisionali, e la necessità di misure urgenti ed efficaci per contrastare il cambiamento climatico. Approdi tra i quali sarebbe impossibile non annoverare la rigogliosa fioritura, negli ultimi quattro anni, di un peculiare istituto di democrazia partecipativa: quello delle “assemblee” (talvolta denominate anche “convenzioni” o “consigli”) formate da cittadini estratti a sorte secondo criteri atti a favorirne la rappresentatività della realtà sociale, convocate su iniziativa di attori istituzionali (statuali, sub-statali o locali) al fine di dibattere in modo informato e di elaborare proposte su argomenti variegati, ma tra i quali è prevalente proprio la questione climatico-ambientale²¹.

L'intenzione, in questa sede, non è quella di procedere a un esame dettagliato delle singole esperienze assembleari, bensì quella di ripercorrere sommariamente la vicenda complessiva dell'ormai popolare istituto democratico-partecipativo, allo scopo di evidenziarne le dinamiche di «circolazione» e di

¹⁸ A. LUCARELLI, *La crisi della rappresentanza: brevi osservazioni a margine della Giornata di Studi in onore di Fulco Lancaster*, *op. cit.*, p. 2.

¹⁹ *Ibidem*. In merito al contributo dei dispositivi di democrazia partecipativa all'arricchimento delle finalità di integrazione della rappresentanza politica generale proprie delle seconde camere, cfr. F. PALERMO, M. NICOLINI, *Il Bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2013, p. 265 s., i quali evidenziano come essi aprano «i processi legislativi alle istanze del pluralismo, istituendo meccanismi di auto-rappresentazione degli interessi per dialogare con le seconde camere che tali interessi sono chiamati a ordinare politicamente».

²⁰ U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, *op. cit.*, p. 3. Cfr. anche M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2016, p. 6, il quale evidenzia che «in tutte le democrazie contemporanee, anche in quella talvolta definita come “semidiretta” della Svizzera, la grande maggioranza delle decisioni politiche sono adottate dall'organo rappresentativo, il quale può essere più o meno condizionato dal ricorso a votazioni popolari».

²¹ Sulle assemblee dei cittadini, da ultimo, cfr. M.F-R. STEFANINI, X. MAGNON (dir.), *Les Assemblées Citoyennes. Nouvelle utopie démocratique?*, DICE Éditions, Aix en Provence, 2022.

«disseminazione»²² intra e interordinamentali, di identificarne i caratteri tipici e infine di valutarne, in esito a un primo, necessariamente provvisorio, bilancio, l'eventuale idoneità a sostenere un modello di feconda compenetrazione tra il vecchio sistema rappresentativo e le nuove forme di partecipazione diretta dei cittadini.

2.1. Il modello della *Convention Citoyenne pour le Climat*

Particolare attenzione deve essere dedicata, in prima battuta, al caso francese della *Convention Citoyenne pour le Climat*. Prima assemblea dei cittadini in assoluto a essere stata istituita a livello statale per deliberare specificatamente sulla questione climatico-ambientale, essa ha avuto infatti la capacità di elevarsi subito a modello per una molteplicità di iniziative analoghe. Il contesto dal quale è scaturita la sua vicenda, d'altronde, rende massimamente visibile la valenza, per così dire, “antidotica”, del ricorso agli strumenti partecipativi rispetto alla duplice crisi oggi in atto: come segnalato da attenta dottrina, da alcuni anni le istituzioni democratiche d'Oltralpe stanno attraversando una grave crisi di legittimazione, la quale ha avuto tra le sue principali ragioni l'innestarsi, nel generale contesto di crisi della democrazia rappresentativa, di un lacerante conflitto politico, sociale e territoriale sulla distribuzione dei costi della transizione ecologica²³; a riguardo, la stessa dottrina ha evidenziato come sia stato proprio in un tentativo di trovare una soluzione a questa crisi che il Presidente Macron ha lanciato quell'imponente *forum* partecipativo che, nei primi mesi del 2019, è stato il *Grand Débat National*²⁴, e come, infine, sia stato sulla

²² Sui processi di «circolazione» e di «disseminazione» degli istituti di democrazia partecipativa, cfr. U. Allegretti, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in ID. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, op. cit., p. 5 ss.

²³ Cfr. P. PICCIACCHIA, *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National*, in *DPCE Online*, n. 3, 2020, p. 3193 ss., spec. p. 3195 ss.

²⁴ *Ibidem*. La stessa A. segnala come, a sua volta, il *Grand Débat National* sia derivato – in esito a un'operazione di traslazione dal diritto amministrativo al diritto costituzionale e di elevazione della scala territoriale locale a quella nazionale – da quel virtuoso istituto di democrazia partecipativa ambientale che in Francia, da quasi un trentennio, è il *débat public*. Sul *Grand Débat National*, cfr. altresì F. POLITI, *Democrazia rappresentativa versus democrazia diretta. Riflessioni preliminari su democrazia parlamentare, democrazia partecipativa e democrazia deliberativa*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2021, p. 526 ss. Sul *débat public*, consistente nella preventiva sottoposizione dei progetti di opere dotate di grande impatto sul territorio o l'ambiente a una discussione pubblica informata, cfr., oltre ivi, p. 3204 ss., anche I. CASILLO, *Il débat public francese: difesa dell'ambiente o difesa della democrazia? Una lettura critica dell'offerta istituzionale di democrazia partecipativa in Francia in occasione dei venticinque anni del débat public*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2020, p. 635 ss.; M. REVEL, C. BLATRIX, L. BLONDIAUX, J.-M. FOURNIAU, B. HERIARD DUBREUIL, R. LEFEBVRE (dir.), *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, Paris, 2007. Sull'introduzione del dibattito pubblico nell'ordinamento italiano, cfr. P. VIPIANA, *La legislazione regionale sul dibattito pubblico, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 235/2018*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2020, p. 679 ss.

scia del successo di quest'ampia consultazione – più in termini di partecipazione che di effettiva incisività sul processo decisionale²⁵ – che nel 2019 è stata istituita la *Convention Citoyenne pour le Climat*²⁶.

Ispirata alle precedenti esperienze europee di assemblee dei cittadini, occupatesi di materia elettorale e costituzionale (quella dei Paesi Bassi²⁷, quella islandese²⁸ e, in special modo, quella irlandese²⁹), la *Convention Citoyenne* è stata annunciata dal Presidente il 25 aprile 2019, nella conferenza stampa di chiusura del *Grand Débat National*, ed è stata organizzata dal *Conseil économique, social et environnemental* (CESE) sulla base di una *lettre de mission* del 2 luglio 2019 firmata dal Primo ministro Edouard Philippe. Tale atto assegnava all'organo assembleare il mandato di deliberare e di presentare al Presidente e al Governo «des mesures structurantes pour parvenir, dans un esprit de justice sociale, à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40% d'ici 2030 par rapport à 1990», e ne definiva composizione e struttura³⁰. Composta da centocinquanta cittadini estratti a sorte nel rispetto di criteri volti a garantire la rappresentatività della diversità della società (età, genere, livello di istruzione, provenienza geografica, residenza e occupazione), la Convenzione ha svolto i suoi lavori dall'ottobre 2019 al giugno 2020, sotto la direzione di un *comité de gouvernance* a

²⁵ Cfr. P. PICIACCHIA, *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National*, *op. cit.*, p. 3215 ss., a giudizio della quale «il *Grand Débat National*, se ha contribuito ad una sensibilizzazione dell'opinione pubblica su alcuni grandi temi e ad una rinnovata presa di coscienza da parte dei pubblici poteri francesi della necessità di offrire maggiori spazi di partecipazione e di ascolto *bottom up*, ha tuttavia lasciato aperta la questione del *suivi*, ovvero della traduzione effettiva di quanto emerso nel dibattito a livello nazionale in puntuali riforme» (p. 3221).

²⁶ Ivi, p. 3217 s.

²⁷ Si pensi al *Burgerforum Kiesstelsel* istituito nel 2006 per discutere la riforma del sistema elettorale, ispirato alla *Citizens' Assembly on Electoral Reform* organizzata nel 2004 nella provincia canadese della British Columbia. Su quest'ultima esperienza, in particolare, cfr. P. FOURNIER, H. VAN DER KOLK, R. K. CARTY, A. BLAIS, J. ROSE, *When citizens decide. Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform*, Oxford University Press, Oxford, 2011; M.E. WARREN, H. PEARSE (eds), *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

²⁸ Il riferimento è al *Forum nazionale* convocato nel 2010 nell'ambito del processo costituente allora in corso, investito del compito di individuare i principi e i valori ispiratori della futura costituzione: cfr. H. FILMORE-PATRICK, *The Iceland Experiment (2009-2013): A Participatory Approach to Constitutional Reform*, in *DPC Policy Notes*, n. 2, 2013, p. 1 ss. Sui processi costituenti che hanno valorizzato la partecipazione diretta dei cittadini, cfr. U. ALLEGRETTI, *Recenti costituzioni partecipate: Islanda, Ecuador, Bolivia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2013, p. 689 ss.; S. BAGNI, *Procesos constituyentes participados y forma del estado*, in *Revista general de derecho publico comparado*, n. 13, 2013, 1 ss.; R. IANNACCONE, *I processi costituenti "partecipati": il caso cileno*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2022, p. 304 ss.; 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 *DPCE online*, n. 2, 2023, p. 1855 ss.

²⁹ Basti pensare ai casi di successo della *Convention on the Constitution* del 2012-2014 e della *Citizen Assembly* del 2016-2018, i quali hanno investito la materia costituzionale. Sul modello irlandese, cfr. D. COURANT, *Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional Reforms: Is There an "Irish Model" for Deliberative Democracy?*, in *Frontiers in Political Sciences*, n. 2, 2021, p. 1 ss.; D. FARRELL, J. SUITER, *Reimagining Democracy: Lessons in Deliberative Democracy from the Irish Front Line*, Cornell University Press, Ithaca, 2019.

³⁰ Premier Ministre, *Lettre de mission*, Paris, 2 juil. 2019.

composizione mista pubblico-privato³¹ e la supervisione di un *collèges de garants*, e con il sostegno di agenzie di facilitatori e di consulenti tecnici e di *drafting* legislativo³².

Non troppo dissimilmente da quanto accaduto per gli esiti del *Grand Débat National*, l'impatto del prodotto del processo partecipativo sul successivo momento decisionale – rimasto monopolio degli organi costituzionali³³ – è stato deludente: è stato infatti evidenziato come le proposte convenzionali, raccolte in una relazione finale³⁴, abbiano trovato un accoglimento solo parziale e limitato nella riforma del CESE del gennaio 2021³⁵ e nella *Loi Climat et résilience* adottata il 22 agosto 2021³⁶ (criticata dalla stessa *Convention*, nel marzo 2021)³⁷, e come nel luglio 2021 sia stato abbandonato, a causa delle resistenze incontrate in Senato, il progetto di revisione costituzionale volto a inserire nell'art. 1 la tutela dell'ambiente³⁸.

³¹ Il Comitato era composto da quindici membri, tra i quali figuravano rappresentanti del *Ministère de la transition écologique et solidaire*, esperti nel campo dell'ecologia e della democrazia partecipativa, soggetti economici e sociali, e due membri della Convenzione estratti a sorte in ciascuna sessione.

³² Sulla *Convention Citoyenne*, ampiamente, cfr. E. BUONO, C. PIZI, *La democrazia climatica tra climate change mitigation e climate change litigation. Spunti comparati per l'elaborazione di strumenti partecipativi*, in *DPCE Online*, n. 2, 2023, p. 1945 ss.; C. MOSQUERA ARIAS, *Le assemblee cittadine come meccanismo di democrazia partecipativa. Le esperienze delle assemblee per il clima in Francia e in Spagna*, in *DPCE Online*, n. 2, 2023, p. 1930 ss.

³³ Nella *lettre de mission* il Primo ministro ha assunto a nome del Governo soltanto un impegno a rispondere alle raccomandazioni e a pubblicare un calendario provvisorio della loro attuazione; in essa non sono state recepite le promesse formulate in precedenza dal Presidente, il quale aveva assicurato che le proposte della Convenzione sarebbero state sottoposte “*sans filtre*” a referendum, al voto del Parlamento o ad un'applicazione diretta mediante regolamenti governativi.

³⁴ V. *Convention citoyenne pour le climat*, *Les propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat*, Version corrigée 29 janvier 2021.

³⁵ *Loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental*. Sull'iter di approvazione della riforma, cfr. P. PICCIACCHIA, *La via francese alla “normalizzazione” della crisi sanitaria tra elezioni municipali, formazione del nuovo governo, timida ripresa delle riforme e politica europea di rilancio*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2020, p. 6; ID., *Nel tempo quasi sospeso della crisi sanitaria, gli orizzonti politici e istituzionali francesi a poco più di un anno dalle elezioni presidenziali*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2020, p. 12. V. altresì *Conseil constitutionnel, Décision n° 2020-812 DC du 14 janvier 2021*, e il commento alla pronuncia in P. PICCIACCHIA, *Oltre la crisi sanitaria. L'ultimo anno del quinquennio Macron tra riforme, scadenze elettorali, riposizionamento dei partiti, slanci securitari e valori della Repubblica*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2021, p. 13 s. Sul precedente progetto di legge costituzionale diretto, *inter alia*, a sostituire il CESE con un *Conseil de la participation citoyenne* (*Projet de loi constitutionnelle n° 2203 pour un renouveau de la vie démocratique*), presentato il 29 agosto 2019 sulla scia del *Grand Débat National* e mai calendarizzato, cfr. P. PICCIACCHIA, *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National*, *op. cit.*, p. 3215 ss.

³⁶ V. *Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*.

³⁷ V. *Convention Citoyenne pour le Climat, Avis de la Convention Citoyenne pour le Climat sur les réponses apportées par le gouvernement à ses propositions*, Version corrigée le 2 mars 2021, nella quale si è lamentato il mancato rispetto della promessa di un recepimento “*sans filtre*” delle proposte convenzionali (v. *supra*, nota 33), ed evidenziato come il testo di legge, avendole diluite o ignorate, e avendo fatto venire meno la loro coerenza sistemica, fosse insufficiente ad affrontare le sfide del cambiamento climatico. Ha espresso critiche anche il *Conseil national de la transition écologique, Avis du Conseil national de la transition écologique rendus en 2021. Délibération 2021-01: Avis du CNTE sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, p. 2 ss.

³⁸ Così 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, p. 4. V. gli [aggiornamenti](#) sull'implementazione delle raccomandazioni a cura del Ministero dell'Ambiente. Per monitorare il *suivi*, gli ex componenti della Convenzione hanno fondato *Les 150. L'Association des Citoyens de la Convention Climat*, sulle cui attività v. il [sito](#) dedicato.

Ad ogni modo, il lascito di quest'ultima esperienza, ancor più se cumulato con quello del *Grand Débat National*, sembra tutt'altro che irrilevante. Starebbe a dimostrarlo il successivo approfondimento della traiettoria di rigenerazione partecipazionista della democrazia francese sottesa alla riforma del CESE³⁹. La riforma, codificando di fatto l'esperimento della *Convention Citoyenne*, ha infatti previsto che l'istituzione consultiva, di sua iniziativa, ovvero su richiesta del Primo Ministro o di uno dei Presidenti dei due rami del Parlamento, possa avviare una «consultation de public» selezionando i partecipanti con il metodo del sorteggio, temperato nella sua aleatorietà dall'assicurazione della rappresentanza equilibrata del territorio e della parità di genere; inoltre, ha disposto che i risultati di questa consultazione, supervisionata da garanti tenuti a vigilare sul rispetto delle garanzie di sincerità, uguaglianza, trasparenza e imparzialità, debbono essere pubblicati e inviati al Primo ministro e ai Presidenti di assemblea⁴⁰. A ulteriore riprova dell'inaugurazione, da parte dell'esperienza convenzionale, di un rinnovato spirito partecipazionista, avvertita dottrina ha segnalato come, dalla seconda metà del 2022, la perdurante crisi democratica e la relativizzazione del *fait majoritaire* in esito alle elezioni legislative del mese di giugno abbiano spinto i principali attori istituzionali, in un ulteriore tentativo di ricucire il rapporto tra governanti e governati, e di costruire consenso intorno alle politiche pubbliche, a moltiplicare le iniziative di apertura verso la partecipazione della cittadinanza⁴¹.

2.2. Circolazione e sviluppi del modello francese negli ordinamenti statuali europei

In ragione, verosimilmente, di una diffusa percezione delle sue potenzialità – pur in larga parte inesprese – sul versante della idoneità a rammendare lo strappo tra rappresentanti e rappresentati, e a spezzare l'“incantesimo” dell'eterno *presentismo* in cui sembra bloccato il ceto politico, non di rado cieco al cospetto degli interessi delle generazioni nuove e future (*in primis* quello a non ricevere in eredità un pianeta compromesso), l'iniziativa francese ha rappresentato un modello in grado di travalicare i confini nazionali ancor prima che iniziassero i suoi lavori.

³⁹ Sulla riforma del CESE, oltre ai contributi citati *sub* nota 35, cfr. J. PADOVANI, *La réforme du Conseil économique, social et environnemental: une citoyenneté en question*, in *Revue des droits de l'homme*, n. 22, 2022, p. 1 ss.; D. BARANGER, *Démocratie participative: l'inopportune réforme du CESE*, in *Jus Politicum blog*, 5 settembre 2020.

⁴⁰ Art. 4-3 della *ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental*. V. anche l'art. 4-2, ai sensi del quale il CESE può coinvolgere i cittadini nell'esercizio delle sue funzioni consultandoli o invitandoli a partecipare ai lavori delle proprie commissioni.

⁴¹ Cfr. 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*, *op. cit.*, p. 1 ss., la quale riferisce di numerose iniziative: l'organizzazione, da parte del CESE, adito con una *lettre de mission* dalla Primo ministro Borne, della *Convention citoyenne sur la fin de vie*, riunitasi tra dicembre 2022 e marzo 2023 (sulla quale cfr. G. STEGHER, *La democrazia partecipativa a sostegno della democrazia rappresentativa: quale futuro per la legislazione sul “fine vita” in Francia?*, in *Diritti comparati blog*, 1° marzo 2023); la consultazione avviata nell'ambito del *Conseil National de la Refondation* inaugurato dal Presidente nel settembre 2022; le iniziative di dialogo deputati-cittadini lanciate dalla Presidente dell'Assemblea nazionale Braun-Pivet durante il novembre 2022.

Lo dimostra il caso del Regno Unito: già nel giugno 2019, alcuni *Select Committee* della Camera dei Comuni hanno deliberato l'istituzione di una *Climate Assembly UK*, investita del compito di formulare raccomandazioni sulle misure necessarie per raggiungere l'obiettivo delle zero emissioni nette entro il 2050. Composta da cittadini sorteggiati nel rispetto di criteri di rappresentatività (età, genere, etnia, istruzione, provenienza geografica, residenza in aree urbane o rurali e posizione sul cambiamento climatico), l'Assemblea ha svolto i suoi lavori tra gennaio e maggio 2020, sotto una *governance* congiunta tra l'amministrazione parlamentare e la società appaltatrice specializzata nell'organizzazione di processi partecipativi, e con l'assistenza di un gruppo di esperti preposto alla garanzia di un'informazione dei partecipanti equilibrata, accurata e completa (assistito da *panel* di accademici e di *stakeholder*)⁴². Le proposte dell'organo assembleare, raccolte in una relazione finale⁴³, hanno avuto un impatto tendenzialmente positivo, sia sotto il profilo dell'incidenza sull'attività di indirizzo e di controllo esercitata dai *Select Committee*⁴⁴, sia sotto quello sostanziale delle *policy* inaugurate, avendo esse inciso profondamente sulla redazione, da parte del *Committee on Climate Change*, del parere *The Sixth Carbon Budget. The UK's path to Net Zero* (dicembre 2020)⁴⁵, infine recepito dal Governo nel *Carbon Budget Order 2021* (giugno 2021)⁴⁶; l'Esecutivo, inoltre, dopo aver risposto alle raccomandazioni dell'Assemblea⁴⁷, ha dichiarato di averne tenuto conto nella predisposizione della *Net Zero Strategy* (ottobre 2021)⁴⁸.

⁴² A proposito della *Climate Assembly UK*, v. l'[intervento](#) di G. STEGHER in *Seminario della Scuola DPCE "Declinazioni innovative della democrazia partecipativa e integrazione dei gruppi deboli"*, Università degli Studi di Milano, 1° febbraio 2023. Per un raffronto tra questa esperienza e quella francese, cfr. C. MELLIER, R. WILSON, *Getting Climate Citizens' Assemblies Right*, in *Carnegie Europe*, 5 November 2020.

⁴³ V. Climate Assembly UK, *The path to net zero*, 10 September 2020.

⁴⁴ Cfr. S. ELSTUB, D.M. FARRELL, J. CARRICK, P. MOCKLER, *Evaluation of Climate Assembly UK*, Newcastle, 2021, e S. ELSTUB, *How has the UK Climate Assembly impacted parliament?*, in *Wfd.org*, 25 November 2021, a giudizio dei quali questa esperienza, pur essendosi limitata a influenzare l'agenda dei lavori dei *Select Committee*, alcuni dei quali hanno svolto inchieste sulle sue raccomandazioni e chiesto al Governo di adottarle come base per le proprie politiche (v. House of Commons, Business, Energy and Industrial Strategy Committee, *Climate Assembly UK: where are we now?*, Second Report of Session 2021–22, HC 546, 8 July 2021), avrebbe costituito, in definitiva, «a valuable process that enabled a diverse group of UK citizens to engage in parliamentary scrutiny of government on climate policy in a meaningful manner» (p. 104).

⁴⁵ *The Carbon Budget Order 2021*, UK Statutory Instruments 2021 No. 750.

⁴⁶ In tal senso, cfr. R. LIAO, *The momentum behind climate assemblies*, in *Constitution Unit Blog*, 4 August 2021.

⁴⁷ V. House of Commons, Business, Energy and Industrial Strategy Committee, *Written evidence submitted by the Department of Business, Energy and Industrial Strategy* (CAUK0014).

⁴⁸ House of Commons, Business, Energy and Industrial Strategy Committee, *Climate Assembly UK: where are we now?: Government Response to the Committee's Second Report of Session 2021–22*, Fifth Special Report of Session 2021–22, HC 680, 9 September 2021, p. 5: «These recommendations are an important part of the evidence base that needs to be considered alongside other research to develop policies for reaching net zero that are feasible and equitable. This evidence base is being used in several ways, including to inform development of the Net Zero Strategy. For example, Government invited the Climate Assembly UK's expert leads to present the recommendations via seven briefings for officials from across government, covering all the policy areas discussed in the report and attended by over 400 HMG officials».

Analoghi istituti di democrazia partecipativa climatica di tipo assembleare si sono ben presto sviluppati, a partire dal modello francese e dal suo primo derivato d'Oltremarica, anche nel resto del continente europeo.

In Danimarca, il Ministero per l'Energia, il Clima e i Servizi, all'indomani dell'adozione della Legge sul clima⁴⁹, e in attuazione di un accordo politico stipulato dalla quasi totalità dei partiti rappresentati nel *Folketing*⁵⁰, ha convocato un'Assemblea dei cittadini (*Borgerting på klimaområdet*) incaricata di contribuire al processo di transizione climatica. I lavori dell'organo collegiale, composto da individui selezionati mediante il sorteggio sulla base di criteri di rappresentanza sociodemografica (età, genere, istruzione, provenienza e reddito), e posto sotto la guida del Consiglio danese per la tecnologia, di un funzionario e di cinque suoi membri estratti a sorte, sono stati organizzati in due diverse fasi (ottobre 2020-marzo 2021; ottobre-dicembre 2021), culminate ciascuna nell'adozione di un pacchetto di raccomandazioni⁵¹. Quest'ultime, in seguito, hanno formato oggetto, davanti alla commissione parlamentare competente, e in presenza di alcuni membri dell'Assemblea, di una risposta del Ministro responsabile (aprile 2022), la quale, basata su una loro dettagliata valutazione operata dal Comitato interministeriale per la transizione verde, ha operato una distinzione tra le raccomandazioni già recepite dalle politiche governative (48), quelle di cui si sarebbe tenuto conto per iniziative future (8) e quelle che non sarebbero state accolte (18)⁵².

Anche in Spagna, in attuazione di un impegno sancito nella dichiarazione del Governo del 21 gennaio 2020 sull'*emergencia climática y ambiental*⁵³, è stata prevista da una specifica disposizione di legge⁵⁴, e istituita con una *Orden* del Ministero per la Transizione Ecologica⁵⁵, un'*Asamblea Ciudadana para el Clima*: finora, un *unicum* nel panorama comparato, per il fatto di essere stata configurata per via legislativa come una sede *permanente* di partecipazione dei cittadini ai processi decisionali in materia di cambiamento climatico, la quale, riunita già una prima volta (novembre 2021-maggio 2022), in futuro potrà essere nuovamente

⁴⁹ V. LOV nr 965 af 26/06/2020.

⁵⁰ V. *Aftale om klimalov*, af 6. december 2019.

⁵¹ V. le relazioni redatte al termine di ciascuna fase: *Borgerting på klimaområdet, Borgertingets anbefalinger* (aprile 2021); ID., *Klimaborgertingets anbefalinger, 2. samling 2021* (gennaio 2022).

⁵² V. *Overblik over vurderinger af Borgertingets anbefalinger for anden fase. Vejledning Borgertinget udgav den 10. februar 2022 anbefalingerne for anden fase*, in *Borgerting på klimaområdet, Borgertingets anbefalinger*. In generale, sul caso danese, v. anche KNOCA, *National Climate Assemblies*, 16 December 2022, p. 18 ss.

⁵³ V. Gobierno de España, *Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se aprueba la Declaración del Gobierno ante la emergencia climática y ambiental*, 21 de enero 2020, *op. cit.*, p. 5.

⁵⁴ V. art. 39, c. 1, *Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética*, BOE núm. 121, de 21 de mayo de 2021, ai cui sensi «[...] el Gobierno [...] garantizará de forma estructurada la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones en materia de cambio climático a través del establecimiento de una Asamblea Ciudadana del Cambio Climático a nivel Nacional [...]. Su composición tendrá en cuenta el principio de representación equilibrada entre mujeres y hombres e incluirá la participación de jóvenes. La composición, organización y funcionamiento de la misma se desarrollará mediante Orden Ministerial».

⁵⁵ V. *Orden TED/1086/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece la composición, organización y funcionamiento de la Asamblea Ciudadana para el Clima*, BOE núm. 241, de 08/10/2021.

convocata attraverso decreto ministeriale, con nuovi compiti, nuovi membri e organi rinnovati⁵⁶, pur nella continuità della struttura di *governance*. Quest'ultima, ai sensi dell'art. 4 della *Orden*, è articolata in un *panel* indipendente e privato di coordinamento tecnico-logistico, e in un *team* consultivo di esperti indipendenti e di riconosciuto prestigio, incaricato di coadiuvare l'*Asamblea* nel creare le condizioni per un dibattito ampio, informato e accessibile⁵⁷; al suo fianco, è contemplato inoltre l'apporto di società esterne per la selezione dei partecipanti e la facilitazione dei lavori, e il supporto tecnico-amministrativo dell'ufficio ministeriale competente. Composta da cento cittadini scelti con metodo aleatorio, ma nell'osservanza dei più comuni criteri di rappresentatività della diversità sociale (età, genere, istruzione, provenienza e residenza in aree urbane o rurali), al termine del suo primo mandato – dedicato alla questione «*Una España más segura y justa ante el cambio climático, ¿Cómo lo hacemos?*» – l'Asamblea ha pubblicato la sua relazione finale⁵⁸ nel giugno 2022. In seguito, non solo ha provveduto, in ossequio alla *Orden*, a trasmetterla al Governo (impegnatosi a esaminare le proposte ai fini di una loro possibile integrazione nelle sue azioni) e a presentarla *Congreso del los diputados*, «con el fin de facilitar el debate y la toma de decisiones en materia de política de cambio climático»⁵⁹, ma ha anche avviato un'opera di divulgazione delle sue raccomandazioni, portate a conoscenza delle Comunità autonome, degli enti del terzo settore, degli attori economico-sociali e della *Federación Española de Municipios y Provincias*⁶⁰. A distanza di oltre un anno dalla pubblicazione dell'*informe* dell'Asamblea, le proposte ivi contenute non sembrano ancora aver sortito alcun impatto sui processi decisionali.

In Austria, il Ministero per l'Azione climatica, dando seguito alle richieste contenute in una risoluzione del *Nationalrat* del marzo 2021⁶¹ (approvata in risposta a un'iniziativa legislativa popolare di grande successo)⁶², ha lanciato un *Klimarat der Bürgerinnen und Bürger Gemeinsam fürs Klima* (gennaio-giugno 2022), incaricato di proporre misure per il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2040⁶³. Formato da cento persone selezionate mediante un sorteggio corretto da criteri di rappresentatività (genere, istruzione, residenza in aree urbane o rurali, reddito e cittadinanza), anche quest'organo assembleare ha

⁵⁶ V. *Disposición adicional primera. Establecimiento de nuevos mandatos*, *Orden TED/1086/2021*.

⁵⁷ La nomina dei suoi venti membri, ai sensi dell'art. 4, par. 1, lett. b), deve avvenire «sobre la base de las recomendaciones de la Comisión Nacional del Clima, el Consejo Asesor de Medio Ambiente y las Comisiones de Transición Ecológica del Congreso y del Senado».

⁵⁸ V. Asamblea Ciudadana para el Clima, *Una España más segura y justa ante el cambio climático, ¿Cómo lo hacemos?*, *Informe final de recomendaciones* (giugno 2022).

⁵⁹ Art. 3, comma 3, della *Orden TED/1086/2021*.

⁶⁰ V. la [pagina](#) dedicata del sito dell'*Asamblea*. Su questa esperienza, e per una sua comparazione con il caso francese della *Convention Citoyenne*, cfr. C. MOSQUERA ARIAS, *Le assemblee cittadine come meccanismo di democrazia partecipativa. Le esperienze delle assemblee cittadine per il clima in Spagna e in Francia*, *op. cit.*, p. 1937 ss.

⁶¹ *Nationalrat, Entschließung 160/E XXVII. GP vom 26. März 2021*.

⁶² V. il [sito](#) sull'iniziativa legislativa popolare.

⁶³ Cfr. B. HOLLAUS, *Recent Developments in Austria: A Citizens' Council on Climate Change*, in *Carbon & Climate Law Review*, n. 1, 2022, p. 79 ss.

esibito l'ormai nota architettura di *governance* mista pubblico-privata, integrata da un funzionario ministeriale, da alcune società di facilitazione e di comunicazione, da un comitato scientifico di esperti e da responsabili per i rapporti con gli *stakeholder*. Le sue raccomandazioni, contenute in una relazione pubblicata nel giugno 2022⁶⁴, pur in mancanza di un requisito formale in tal senso, sono state oggetto, nel novembre 2022, di una dettagliata risposta dei ministeri investiti, coordinati dal dicastero per l'Azione climatica – analoga, nel metodo, a quella fornita dagli omologhi danesi⁶⁵. Il prossimo futuro si incaricherà di dimostrare la capacità del prodotto di questa esperienza di indirizzare i processi decisionali sulla transizione verde, a partire da un'ulteriore valutazione delle proposte del Consiglio in vista dell'aggiornamento, da parte del Governo, dell'*Energie- und Klimaplan*⁶⁶; una capacità che potrebbe essere rafforzata dall'iniziativa dei membri del *Klimarat* – sulla scorta dell'analoga iniziativa degli ex membri della *Convention Citoyenne* francese⁶⁷ – di costituirsi in un'associazione (*der Verein des ersten österreichischen Klimarat Bürger:innen*) al fine di promuovere il loro lavoro e di monitorare il seguito dato alle proprie proposte⁶⁸. In Lussemburgo, realizzando una promessa formulata nel suo discorso programmatico dell'ottobre 2021⁶⁹, il Primo ministro ha convocato un *Klima-Biergerrot* (gennaio-settembre 2022) formato da membri selezionati casualmente secondo criteri sociodemografici e qualitativi (età, genere, istruzione, regione, occupazione, origine, nucleo familiare, profilo socio-economico, impegno politico, competenze, opinioni sul cambiamento climatico e abitudini quotidiane), la cui gestione è stata condivisa dal Ministero di Stato con varie agenzie di facilitazione, logistica e comunicazione, assistiti da un Comitato consultivo di esperti di varia estrazione. Investito del compito di elaborare proposte in preparazione dell'aggiornamento dell'*Energie- a Klimaplang für Lëtzebuerg*, nel settembre 2022 l'organo consiliare ha presentato la sua relazione finale⁷⁰ al Primo ministro, al Ministro dell'Energia e a quello dell'Ambiente, i quali hanno ribadito l'impegno del Governo a prenderle in considerazione nella redazione del nuovo piano per l'energia e il clima. Ad ottobre, diverse commissioni della Camera hanno svolto congiuntamente due audizioni dei

⁶⁴ V. Klimarat der Bürgerinnen und Bürger, *Klimaneutralität bis 2040: Die Empfehlungen*, Wien, Juni 2022.

⁶⁵ V. Bundesministerium Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, *Rückmeldung zu den Empfehlungen des Klimarats der Bürgerinnen und Bürger Eine Einschätzung des BMK unter angemessener Berücksichtigung von Beiträgen der betroffenen Bundesministerien, insbesondere BMAW, BMBWF, BMF, BMKÖS, BML und BMSGPK*, Wien, 2022.

⁶⁶ Ivi, p. 3.

⁶⁷ V. *supra*, sub nota 38.

⁶⁸ Sulle attività dell'associazione, consulta il [sito](#) del *Klimarat*.

⁶⁹ V. X. BETTEL. Premier ministre, Ministre d'Etat, *Eise Wee. Esit Zil. Déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays 2021*, p. 10 s.

⁷⁰ V. Klima-Biergerrot, *Rapport final. 56 propositions pour accélérer et intensifier la lutte contre le réchauffement climatique au Luxembourg*, Septembre 2022.

delegati del Consiglio⁷¹, alle quali ha fatto seguito, su richiesta dell'Esecutivo, un dibattito in plenaria⁷². Nell'aprile 2023, nel presentare il progetto preliminare di aggiornamento dell'*Energie- a Klimaplang*, il Governo ha dichiarato che le misure in esso contenute, sebbene riflettano la sua volontà politica, si basano anche sulle proposte del *Biergerrot*⁷³.

Infine, in Irlanda, la tradizione più che decennale di ricorso alle assemblee dei cittadini – una delle quali, la *Citizens' Assembly* (2016-2018), si è già occupata di lotta cambiamento climatico, benché solo parzialmente⁷⁴ – ha trovato una nuova e per certi versi pionieristica espressione nella *Citizens' Assembly on Biodiversity Loss* (giugno 2022-gennaio 2023). Istituita in virtù di una risoluzione adottata dai due rami dell'*Oireachtas* nel febbraio 2022⁷⁵, in attuazione del programma della coalizione che esprime il Governo⁷⁶ e della dichiarazione sull'emergenza climatica approvata nel 2019⁷⁷, l'Assemblea – formata da residenti individuati col sorteggio nel rispetto di criteri orientati ad assicurarne la rappresentatività della società (età, genere, provenienza e classe sociale) – è stata incaricata di elaborare proposte dirette ad affrontare il problema della perdita di biodiversità, quale una delle più nefaste conseguenze del cambiamento climatico. I lavori dell'organo collegiale, diretti da un Presidente indipendente e da un Segretariato integrato da funzionari pubblici distaccati, a loro volta assistiti da un comitato consultivo di esperti e da un'agenzia di facilitazione, sono culminati nella pubblicazione di un *report* finale, nell'aprile 2023⁷⁸. Ai sensi del mandato conferitole dal Parlamento, questa relazione – che in continuità con le precedenti assemblee irlandesi segnala anche la necessità di emendamenti costituzionali – deve essere trasmessa alle Camere e da esse deferita alle commissioni competenti, le cui conclusioni dovranno essere dibattute in aula; in aggiunta, il Governo sarà tenuto a presentare davanti alle due Camere una risposta per ogni

⁷¹ V. Chambre des députés. Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, Commission de l'Education nationale, de l'Enfance, de la Jeunesse, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire, Commission du Logement, [Réunion - 4 octobre 2022](#); Chambre des députés. Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace, Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire, Commission de la Mobilité et des Travaux publics, [Réunion - 5 octobre 2022](#).

⁷² V. Chambre des députés, [Séance publique n° 8, 25 octobre 2022, Ouvert à 13:30](#).

⁷³ V. Le gouvernement luxembourgeois, *Avant-projet de mise à jour plan national intégré en matière d'énergie et de climat du Luxembourg pour la période 2021-2030*, Communiqué 17.04.2023.

⁷⁴ V. *supra*, nota 29. Le raccomandazioni della *Citizens' Assembly* in materia climatica (v. Citizens' Assembly, *Third Report and Recommendations of the Citizens' Assembly. How the State can make Ireland a leader in tackling climate change*, 18 April 2018), esaminate dal *Joint Committee on Environment and Climate Action* (v. Dáil Éireann debate - Thursday, 9 May 2019, Vol. 982 No. 5), hanno in seguito ispirato la dichiarazione dell'emergenza climatica e di biodiversità del 2019 (v. *supra*, sub nota 5). Negli ultimi anni, si sono inserite in questa tradizione anche la *Citizens' Assembly on Gender Equality* (2020-2021; v. Citizens' Assembly on Gender Equality, *Report of the Citizens' Assembly on Gender Equality*, June 2021) e, da ultimo, la *Citizens' Assembly on Drugs Use*, riunitasi per la prima volta nell'aprile 2023.

⁷⁵ V. Dáil Éireann debate - Tuesday, 22 Feb 2022 Vol. 1018 No. 4.

⁷⁶ V. *Programme for Government. Our Shared Future*, p. 40.

⁷⁷ V. *supra*, sub nota 5.

⁷⁸ V. Citizens' Assembly on Biodiversity Loss, *Report of the Citizen Assembly on Biodiversity Loss*, March 2023.

raccomandazione, indicando, per quelle che intendesse recepire, l'orizzonte temporale previsto per la loro attuazione⁷⁹.

2.3. La diffusione a livello sub-statale e le esperienze di “istituzionalismo spontaneo”

Il ricorso all'istituto assembleare per l'elaborazione di proposte in materia di lotta al cambiamento climatico sta conoscendo un momento di grande popolarità e di ampia diffusione non solo nei diversi ordinamenti statali europei, ma anche nelle loro articolazioni territoriali. Numerosissime, infatti, sono state le assemblee dei cittadini per il clima lanciate sia a livello sub-statale che locale⁸⁰.

Limitando lo sguardo al primo dei due livelli di governo, merita di essere segnalato, innanzitutto, il caso della *Scotland's Climate Assembly* (novembre 2020-marzo 2021; febbraio 2022): un consesso di cittadini estratti a sorte secondo criteri di rappresentatività (età, genere, reddito, etnia, provenienza, residenza rurale, disabilità e opinioni sul cambiamento climatico), convocato dal Governo e disciplinato da disposizioni di legge⁸¹ le quali, per rafforzare l'efficacia del processo partecipativo, hanno posto in capo ai ministri l'obbligo di rispondere al *report* finale (trasmesso al Parlamento e al Governo nel giugno 2021)⁸² entro sei mesi dalla pubblicazione, e di illustrare come intendessero attuare le proposte ivi contenute. L'elevata razionalizzazione procedurale di tale esperienza – anch'essa, oltretutto, supportata da un apparato di *governance* pubblico-privato (formato da funzionari amministrativi, coordinatori indipendenti, esperti, *stakeholder* e agenzie) – non pare essersi tradotta in un'efficace influenza del prodotto della partecipazione sulla decisione: la risposta del Governo, intervenuta nel dicembre 2021⁸³, è stata infatti considerata in larga parte deludente dalla stessa Assemblea, la quale, nel febbraio 2022, si è riunita un'ultima volta per adottare una dichiarazione di replica⁸⁴.

⁷⁹ Su questa Assemblea, cfr. U. QUILL, *Ireland's Citizens' Assembly on Biodiversity Loss: Potential and Limitations for Deliberative Democracy*, in *ConstitutionNet*, 31 January 2023.

⁸⁰ Per un'utile visione d'insieme, v. [Map of National & Regional Assemblies](#). V. anche l'[elenco](#) aggiornato delle assemblee dei cittadini istituite in Germania a livello di *Länder* e a livello municipale. Sull'ondata di assemblee di cittadini convocate a livello locale nel Regno Unito, dedicate alle questioni climatiche, ma non solo, cfr. L. BROWN, *Local citizens' assemblies in the UK: a second report card*, in *The Constitution Unit*, 25 March 2022; R. LIAO, *Local citizens' assemblies in the UK: an early report card*, in *The Constitution Unit*, 8 January 2021.

⁸¹ V. *Climate Change (Emissions Reduction Targets) (Scotland) Act 2019*, part 2A.

⁸² V. Scotland's Climate Assembly, *Recommendations for Action. Laid before the Scottish Parliament (SG/2021/132) by the secretariat to Scotland's Climate Assembly on behalf of Assembly members*, 23rd June 2021.

⁸³ V. Scottish Government, *Response to Scotland's Climate Assembly, Recommendations for Action*, December 2021.

⁸⁴ V. Scotland's Climate Assembly, *Statement of response*, February 2022. Gli esperti incaricati di valutare l'esperienza hanno qualificato la risposta del Governo come piuttosto vaga, in quanto non avrebbe identificato con precisione l'impatto delle proposte dei cittadini in termini di politiche avviate o pianificate: cfr. *Scotland's Climate Assembly - process, impact and assembly member experience: research report*, in *Gov.scot*, 31 March 2022, par. 5. Su tale Assemblea, cfr. altresì l'intervento di G. STEGHER in *Seminario della Scuola DPCE "Declinazioni innovative della democrazia partecipativa e integrazione dei gruppi deboli"*, *op. cit.* Sempre con riferimento alla Scozia, si segnala anche l'istituzione, da parte del Governo devoluto, della *Citizens' Assembly of Scotland*, la quale, operativa tra ottobre 2019 e dicembre 2020, era stata incaricata di esaminare tre questioni: «What kind of country are we seeking to build? How best can we overcome the challenges Scotland and the world face in the 21st century, including those arising from Brexit? What further work should be carried out to give us the

Parimenti avanzata, sotto il profilo del rapporto istituito tra partecipazione e decisione, è stata l'esperienza di Jersey, dipendenza della Corona britannica: nella *Carbon Neutral Strategy* adottata dalla *States Assembly* nel febbraio 2020, che ha previsto l'istituzione di una *Citizens' Assembly on Climate Change* (marzo-maggio 2021)⁸⁵, il Governo dell'entità insulare si è impegnato a promuovere un dibattito in seno al legislativo sulle raccomandazioni prodotte dal consesso partecipativo (confluite in un *report* finale pubblicato nel giugno 2021)⁸⁶, a tenerne conto nel piano di azione climatica, e a pubblicare una risposta alle medesime (diramata nel marzo 2022)⁸⁷ nella quale fossero indicate le proposte accettate e le modalità della loro implementazione, nonché le motivazioni di un loro eventuale rigetto⁸⁸.

In aggiunta, sono state molte anche le esperienze di partecipazione popolare in formato assembleare che, analoghe a quelle richiamate per scala territoriale (a volte anche nazionale), compiti, selezione dei partecipanti, struttura organizzativa e articolazione dei lavori, a rigore non hanno incarnato veri e propri strumenti di democrazia partecipativa, essendo state promosse e autogestite dal basso – da movimenti di varia estrazione e da associazioni *non profit* – senza la regia di attori istituzionali⁸⁹: si possono annoverare, ad esempio, le assemblee dei cittadini recentemente organizzate, a livello nazionale, in Germania (è il caso del *Burgerrat Klima*, promosso da *BürgerBegehren Klimaschutz* e *Scientists for Future*, e riunitosi sotto la presidenza dell'ex Capo di Stato federale Horst Köhler tra aprile e giugno 2021)⁹⁰ e in Polonia (è il caso dell'Assemblea sulla povertà energetica – *Narada Obywatelska o Energii* – istituita da *Fundacja Stocznia* e *Centrum Nauki Kopernik* e riunitasi da ottobre a novembre 2022)⁹¹.

Talvolta, simili pratiche partecipative di «istituzionalismo spontaneo»⁹² possono fornire agli organi costituzionali un forte stimolo per il varo di assemblee dei cittadini dotate di una veste «ufficiale». Proprio in Germania, sull'onda del successo del *Burgerrat Klima* e di numerose altre assemblee, sia spontanee che di iniziativa istituzionale⁹³ – avviate soprattutto a livello locale e di *Länder*, ma anche a livello di *Bund*, in

information we need to make informed choices about the future of the country?». V. *Citizens' Assembly of Scotland: research report*, in *Gov.scot*, 25 January 2022.

⁸⁵ I componenti dell'Assemblea sono stati estratti a sorte secondo criteri di rappresentatività della società (età, sesso, genere, paese di nascita, occupazione e opinione sul cambiamento climatico).

⁸⁶ V. States of Jersey, *Achieving Carbon Neutrality Report of Jersey's Citizens' Assembly on Climate Change*, Presented to the States on 1st June 2021 by the Minister for the Environment.

⁸⁷ V. Government. Strategic Policy, Planning and Performance, *Ministerial Response to the recommendations made by the Citizens' Assembly on Climate Change*, 30 Mar 2022.

⁸⁸ Sul caso di Jersey, cfr. KNOCA, *National Climate Assemblies*, *op. cit.*, p. 16 ss.

⁸⁹ Queste pratiche partecipative dovrebbero essere ricondotte alla categoria dell'«istituzionalismo spontaneo» (F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994, p. 34 ss.), comprensiva di «quelle forme di autonomia di base che stanno sul versante della società e della sua autonomia» e la cui «eventuale influenza svolta sull'azione istituzionale è registrabile in fatto ma rimane informale», sicché «l'azione pubblica che si produce rimane qualificata unicamente come tale» (U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa*, *op. cit.*, p. 305).

⁹⁰ Cfr. KNOCA, *National Climate Assemblies*, *op. cit.*, p. 14 ss.

⁹¹ Ivi, p. 4 ss.

⁹² U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa*, *op. cit.*, p. 305

⁹³ V. la [lista](#) aggiornata delle assemblee dei cittadini organizzate in Germania a tutti i livelli di governo.

autogestione (si pensi alla *Bürgerrates Demokratie* del 2019, lanciata da *Mehr Demokratie* e dalla Fondazione *Schöpflin*)⁹⁴ o su impulso di attori istituzionali (è questo il caso del *Bürgererrat Deutschlands Rolle in der Welt* riunitosi tra gennaio e febbraio 2021, istituito dal Consiglio degli anziani del *Bundestag* su iniziativa dell'allora Presidente Wolfgang Schäuble)⁹⁵ – si è deciso di compiere un passo in avanti nella valorizzazione di questo innovativo istituto di partecipazione dei cittadini a supporto informativo dei lavori parlamentari: nella primavera del 2022, infatti, il Consiglio degli anziani della Camera politica – per dare seguito a un impegno contenuto nel *Koalitionsvertrag* stipulato nel novembre 2021⁹⁶ – ha indetto un bando per l'implementazione, entro la fine del 2025, di tre assemblee dei cittadini, alle quali verrà affidato il compito di formulare raccomandazioni su argomenti previamente determinati dal *Bundestag*⁹⁷.

3. Alcune riflessioni di sintesi su composizione, struttura e funzionamento delle assemblee dei cittadini

Da questa breve rassegna comparatistica, l'assemblea dei cittadini, nelle sue più recenti declinazioni in materia climatico-ambientale, emerge come un istituto a elevata standardizzazione, contraddistinto – per effetto di un intenso processo di circolazione intra e interordinamentale – da caratteristiche ben definite quanto alla composizione dell'organo, alla sua struttura organizzativa e al suo funzionamento.

Il suo tratto più peculiare è indubbiamente quello relativo al metodo per la selezione dei partecipanti: un'estrazione a sorte – evocativa, nel suo egualitarismo, dell'ideale ellenico di democrazia (contrapposta al principio elettivo, qualificato da Aristotele come oligarchico)⁹⁸ – la cui aleatorietà è temperata dal

⁹⁴ V. la relazione finale di questa prima assemblea dei cittadini istituita a livello federale, presentata al Presidente del *Bundestag* il 15 novembre 2019: Bürgergutachten Demokratie, *Die Empfehlungen des Bürgerrats in Leipzig*, 13./14. und 27./28. September 2019. Nel documento, tra le altre cose, si raccomanda che «[l]a nostra collaudata democrazia rappresentativa dovrebbe essere integrata da una combinazione di partecipazione e referendum a livello federale», e che «[a] livello federale dovrebbero essere istituiti consigli di cittadini estratti a sorte» (ivi, p. 8). Sul tale esperienza, cfr. anche R. DEAN, F. HOFFMANN, B. GEIBEL, S. JUNG, B. WIPFLER, *Citizen Deliberation in Germany: Lessons from the 'Bürgererrat Demokratie'*, in *German Politics*, June 2022, p. 1 ss.

⁹⁵ V. la relazione finale: *Deutschlands Rolle in der Welt*, *Die Empfehlungen des digitalen Bürgerrats*, 13.01. bis 20.02.2021. Per una panoramica dei lavori di questa Assemblea, si rinvia al [sito](#) dedicato. Cfr. altresì la valutazione operata dall'amministrazione del *Bundestag*, trasmessa dal Presidente d'Assemblea ai gruppi parlamentari il 18 maggio 2021: Deutscher Bundestag. Abteilung Wissenschaft und Außenbeziehungen - Begleitgruppe Bürgererrat, *Bürgererrat zu Deutschlands Rolle in der Welt Bericht der Verwaltung des Deutschen Bundestages*, 10. Mai 2021.

⁹⁶ V. *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP*, p. 10: «Vogliamo migliorare il processo decisionale ricorrendo a nuove forme di dialogo con i cittadini, come le assemblee di cittadini, senza abbandonare il principio della rappresentanza. Istituiremo e organizzeremo consigli dei cittadini su temi specifici attraverso il *Bundestag*. Nel farlo, presteremo attenzione alla partecipazione paritaria. Garantiremo che il *Bundestag* sia informato dei risultati» (trad. nostra).

⁹⁷ Sulle modalità di raccordo tra le future assemblee dei cittadini e il procedimento legislativo, cfr. lo studio Deutscher Bundestag. Wissenschaftliche Dienste, *Bürgerräte und Gesetzgebungsverfahren*, WD 3 - 3000 - 022/22, 16. März 2022.

⁹⁸ ARISTOTELE, *Politica*, IV, 1294b: «è democratica l'assegnazione delle cariche a sorte, oligarchica, invece, per elezione». Sul sorteggio come metodo per l'assegnazione delle cariche pubbliche, cfr., *ex pluribus*, B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Lévy, Paris, 1995, p. 19 ss.; F. LANCHESTER, *Il sorteggio in campo politico come strumento integrativo dell'attività delle assemblee parlamentari*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2016, p. 1 ss.; G. SCACCIA,

rispetto di criteri volti ad assicurare un'almeno approssimativa rappresentatività della società (per genere, età, etnia, provenienza, istruzione, reddito, e così via)⁹⁹. Corretto in tal modo, il sorteggio si configura pertanto come un meccanismo di selezione che, nel valorizzare la partecipazione del *quisque de populo* quale rimedio contro le derive oligarchiche del ceto rappresentativo, tenta anche di inverare l'aspirazione a una rappresentanza come "somiglianza", ossia sociologica, descrittiva e statistica del popolo¹⁰⁰, nella prospettiva di favorire una identificazione dei non partecipanti con i partecipanti appartenenti ai loro stessi gruppi, e di rafforzare così la legittimazione del processo partecipativo e dei suoi esiti. Nondimeno, limitatamente a quest'ultimo carattere, il metodo di selezione impiegato potrebbe rivelarsi problematico sia sul piano della democraticità, sia sul versante della realizzazione dell'obiettivo contro-maggioritario di rivitalizzare gli interessi rimasti ai margini della rappresentanza politica: e ciò nella misura in cui un'assemblea rappresentativa delle differenti categorie sociodemografiche, da un lato, ben potrebbe non rifletterne anche le opinioni politiche, generali o su una particolare questione, e dall'altro, dovrebbe confrontarsi con il fatto che «not all identity groups are interest groups, and group identity often exists prior to and conflicts with any sense of shared interest»¹⁰¹. Una criticità alla quale, ad ogni modo, si è cercato di porre rimedio nella costruzione di alcune delle assemblee dei cittadini sopra richiamate: si tratta dei casi della *UK Climate Assembly*, della *Scotland's Climate Assembly*, della *Klima-Bürgerrot* del Lussemburgo e della *Citizens' Assembly on Climate Change* del Baliato di Jersey, i cui componenti sono stati selezionati in modo da rappresentare anche lo spettro delle opinioni possibili sul cambiamento climatico.

Quanto all'organizzazione, quali che siano state le istituzioni committenti (il Primo ministro, in Francia, su impulso *de facto* del Presidente, e in Lussemburgo; il Governo, in Scozia; il ministro competente, in Danimarca, Spagna e Austria; l'intero Parlamento, in Irlanda e a Jersey, o sue specifiche commissioni, in Regno Unito) e gli atti che hanno autorizzato la convocazione delle assemblee, dettandone almeno una disciplina generale (la legge, in Spagna e Scozia; un atto parlamentare di indirizzo politico, in Austria, Irlanda e Jersey, ovvero un accordo politico tra le forze parlamentari, in Danimarca; documenti informali,

Democrazia a sorte: problemi e opportunità, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2016, p. 1 ss.; Y. SINTOMER, *Sorteggio e democrazia deliberativa. Una proposta per rinnovare la politica del XXI secolo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2016, p. 1 ss.; A. ZEI, *L'arbitrato del caso: applicazioni del metodo del sorteggio nel diritto pubblico*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2017, p. 1 ss.

⁹⁹ Cfr. A. ZEI, *L'arbitrato del caso: applicazioni del metodo del sorteggio nel diritto pubblico*, *op. cit.*, p. 30, la quale richiama l'orientamento che, per garantire tale rappresentatività, propone «l'introduzione di un correttivo, che limiti l'imprevedibilità del sorteggio attraverso un sistema di quote, per genere, etnia, istruzione, professione, e ogni altra caratteristica cui si voglia attribuire rilevanza, così da "selezionare" un campione proporzionato» (sul quale cfr. O. DOWLEN, *The Political Potential of Sortition: A Study of the Random Selection of Citizens for Public Office*, Imprint Academic, Exeter, 2008, p. 23; J. MANSBRIDGE, *Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent 'Yes'*, in *Journal of Politics*, n. 61, 1999, p. 631 ss.).

¹⁰⁰ Cfr. H.F. PITKIN, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, 1967, p. 60 ss.

¹⁰¹ Cfr. M.B. BROWN, *Citizen Panels and the Concept of Representation*, in *Journal of Political Philosophy*, vol. 14, n. 2, 2006, p. 218.

come la *lettre de mission* del caso francese, o semplici annunci seguiti dall'avvio di procedure amministrative di gara, nei rimanenti casi), quel che più ci preme evidenziare, oltre al ricorrere di assetti simili, anche se non sempre completamente sovrapponibili, è l'*esternalizzazione* della gestione del processo partecipativo. Il carattere *ad hoc* o comunque inedito, e dunque, per certi versi, inevitabilmente sperimentale, delle assemblee dei cittadini recentemente istituite ha infatti sollevato sfide informative, organizzative e logistiche che si sono rivelate fin da subito aliene al tradizionale perimetro delle competenze della componente burocratica e tecnica delle istituzioni¹⁰². Sicché è stata inevitabile, pur con gradazioni diverse a seconda del contesto, una ibridazione di pubblico e privato realizzata attraverso l'affidamento di alcune funzioni cruciali di garanzia, di progettazione, gestione e coordinamento, e di supporto logistico e tecnico, *in toto* o in parte, a professionalità esterne altamente qualificate, il più delle volte inquadrata in società di consulenza o enti senza fini di lucro specializzati nella messa a punto di processi deliberativi e partecipativi. Una soluzione pragmatica, ma che forse, ove si intendesse procedere verso una normalizzazione del ricorso a questi e ad altri istituti di partecipazione, potrebbe porre la questione della necessità (e al tempo stesso, addirittura, aver creato già le premesse) di un passaggio dalle gestioni in appalto alla più garantistica strutturazione di nuovi apparati pubblici di supporto ai processi democratico-partecipativi.

Per quanto riguarda il funzionamento di questi dispositivi di partecipazione, si registra una comune articolazione dei lavori nelle tre fasi di einaudiana memoria del «[p]rima conoscere, poi discutere, poi deliberare»¹⁰³ – con la terza intendendosi l'elaborazione e l'adozione, a maggioranza semplice, di raccomandazioni o proposte più o meno di principio o di dettaglio, incardinate in una relazione finale pubblica, indirizzata solo al Governo o a suoi organi costitutivi (in un riconoscimento del quasi monopolio governativo dell'iniziativa legislativa “efficace”, in Francia, Austria, Lussemburgo e Scozia), soltanto al Parlamento (in Irlanda e a Jersey), ovvero a entrambi i poli della relazione fiduciaria (in Spagna e Danimarca).

A ben vedere, l'esperienza delle assemblee dei cittadini analizzate suggerisce di considerare anche un'ulteriore fase, la quale, sebbene eventuale, riveste notevole importanza, dal momento che è dall'*an* e dal *quomodo* del suo svolgimento che viene a dipendere in larga parte la possibilità che il processo partecipativo influenzi il momento istituzionale della decisione: quella della pubblicazione di una *risposta* alle raccomandazioni assembleari da parte dei soggetti istituzionali destinatari della relazione conclusiva – talora assente (in Spagna e Lussemburgo), ma il più delle volte onorata, ora in ossequio a un preciso

¹⁰² Sulla necessità che i dispositivi partecipativi siano conformi a «un “principio di adeguatezza dei metodi”», che «crea il bisogno dell'utilizzazione (e della formazione) di adeguate professionalità», cfr. U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa*, *op. cit.*, p. 328 s.

¹⁰³ L. EINAUDI, *Prediche inutili. Dispensa prima*, Einaudi, Torino, 1956, p. 6.

obbligo giuridico (in Scozia), ora in virtù di un impegno di carattere politico da essi precedentemente assunto (in Francia, Danimarca, Irlanda e a Jersey), o ancora, in esito a una loro iniziativa successiva alla convocazione (in Regno Unito e Austria). Implicando una presa di posizione più o meno motivata e dettagliata sull'accoglimento (totale o parziale) o meno delle singole proposte, la fase di risposta ha permesso, e, ove prevista come obbligatoria, ha assicurato, la strutturazione di nuovi canali di *accountability* degli attori istituzionali “destinatari” nei confronti delle assemblee dei cittadini, ma anche, più diffusamente, verso i *demoi* di cui le stesse hanno costituito campioni ottimamente rappresentativi. Un'*accountability* suscettibile di essere fatta valere dai partecipanti, nell'ottica di stimolare l'accoglimento delle loro proposte, tramite la pubblicazione di “repliche” alle risposte istituzionali, formulate previo un esame di quest'ultime in apposite sessioni di lavoro (in Francia e Scozia), mediante attività di monitoraggio sullo stato di implementazione delle raccomandazioni (ad opera di associazioni costituite dagli ex partecipanti, come in Francia e Austria, o dei vertici delle assemblee, in Scozia e a Jersey), o anche attraverso campagne di promozione dei frutti del processo partecipativo presso gli attori non formalmente destinatari delle relazioni, sia istituzionali che della società civile (in Spagna).

L'esperienza di questi ultimi anni dimostra che il *feedback* istituzionale, come anche la possibilità di attivare e alimentare un “dialogo” tra cittadini partecipanti e decisori politico-istituzionali, costituiscono condizioni certamente necessarie, ma insufficienti, ai fini di un'effettiva traduzione normativa delle proposte assembleari: in alcuni casi è ancora troppo presto per fare un bilancio (è soprattutto il caso dell'Irlanda); mentre non si sono registrati casi di accoglimento pieno e completo delle misure raccomandate, si sono avuti solo pochi casi di recepimento parziale e incompleto in via legislativa (in Francia e, in misura assai più limitata, nel Regno Unito); in altri, almeno per il momento, le proposte, sempre in misura parziale e con manipolazioni, si sono soltanto affacciate sul processo decisionale istituzionale, per mezzo della loro integrazione in rilevanti documenti di programmazione delle politiche ambientali, climatiche ed energetiche (in Regno Unito e Lussemburgo); in altri ordinamenti, i Governi hanno assunto impegni nel senso di una loro presa in considerazione nella predisposizione di strumenti analoghi, il cui rispetto rimane però tutto da verificare (ad esempio, in Danimarca, Austria, Irlanda e Scozia).

4. La prospettiva della “istituzionalizzazione” delle procedure partecipative assembleari

Indubbiamente, una mancanza di reazione da parte degli attori istituzionali, come pure un'attuazione incompleta, diluita e filtrata delle proposte elaborate dalle assemblee, recano con sé il rischio di frustrare e di sminuire la portata innovativa di rigenerazione democratica e ambientalista sottesa ai nuovi e popolari dispositivi di partecipazione, con il risultato di allargare – anziché colmare – i già ampi fossati che

separano i governanti e governati, e i primi dagli interessi delle generazioni future. Cionondimeno, a nostro avviso, non sono auspicabili e raccomandabili né l'attribuzione di un valore vincolante alle proposte delle assemblee dei cittadini, né il riconoscimento in capo ad esse di vero e proprio potere deliberante; a meno che non si voglia incorrere, nel migliore dei casi, in una deleteria confusione di ruoli e responsabilità tra queste ultime ed il legislatore parlamentare, e nel peggiore, in una rovinosa contrapposizione tra due canali distinti di espressione della sovranità popolare. Nelle attuali condizioni di crescente complessità della società di massa, e a costituzioni invariate, la titolarità della decisione non potrebbe che restare nel dominio delle istituzioni legittimate dall'investitura elettorale alla rappresentanza degli interessi generali – e con essa, irrinunciabilmente, alla messa in scena del confronto/scontro e della ricerca di una sintesi tra le innumerevoli e frammentate istanze che ribollono nella comunità politica.

La democrazia contemporanea non potrebbe trovare la propria salvezza in un'inversione della gerarchia tra assemblee parlamentari e assemblee dei cittadini. Diversamente, essa potrebbe tuttavia giovare di una meditata *specializzazione* dei nuovi dispositivi di partecipazione, volta a imprimere loro una funzione *integrativo-correctiva* delle lacune e dei limiti strutturali e contingenti della rappresentanza democratica. Ove opportunamente tarati su questa funzione servente nei confronti della democrazia rappresentativa, gli istituti in esame, favorendo la mobilitazione di una pluralità di espressioni sociali, politiche e culturali decentrate rispetto ai tradizionali processi decisionali, e con esse di una variegata ricchezza di saperi e di conoscenze, potrebbero persino perfezionare quella che Walter Bagehot, in *The English Constitution*, ha definito la funzione *informativa* del Parlamento¹⁰⁴: quella nell'esercizio della quale esso informa la nazione su ciò che non va, in un «dialogo» della nazione con se medesima che «le consente di ascoltare se stessa, anche ciò che altrimenti non si potrebbe mai conoscere, né tanto meno controllare»¹⁰⁵. In altri termini, una sapiente costruzione e un adeguato impiego di questi strumenti potrebbe aiutare le istituzioni rappresentative, e in particolare le loro commissioni, ad «ascoltare meglio», consentendogli di captare, per mezzo di un'innovativa istruttoria in *outsourcing* qualitativamente potenziata rispetto a quella «informata» mediante i classici procedimenti conoscitivi (in quanto pubblica, indipendente, inclusiva, informata, partecipativa e deliberativa), istanze e domande che altrimenti resterebbero marginali o del tutto inascoltate, auspicabilmente destinate a essere rappresentate e mediate, e alla fine tradotte non solo, e non necessariamente, in atti legislativi, ma anche in atti di controllo e di indirizzo politico¹⁰⁶. Una

¹⁰⁴ W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese* (ed. or. *The English Constitution*, 1867, 1872), Il Mulino, Bologna, 1995, p. 143.

¹⁰⁵ L. GIANNITI, N. LUPO, *Diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 177. Sulla classificazione delle funzioni parlamentari di Bagehot, cfr. anche N. LUPO, *La classificazione delle funzioni del parlamento tra storicità e attualità del pensiero di Walter Bagehot*, in G. DI GASPARE (a cura di), *Walter Bagehot e la Costituzione inglese*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 101 ss.

¹⁰⁶ Questa prospettiva è già implicita nella definizione di democrazia partecipativa formulata da A. PIZZORUSSO, *Democrazia partecipativa e attività parlamentare*, *op. cit.*, p. 133, il quale vi riconduce quelle «manifestazioni di opinione le quali non hanno necessariamente effetto determinante sulle decisioni che debbono essere prese da parte delle varie autorità, ma che valgono ad inserire nel procedimento di formazione degli atti dei pubblici poteri delle proposte o dei pareri

prospettiva verso la quale si sono già mosse, in parte, le esperienze di iniziativa parlamentare (in particolare, quella della *Climate Assembly UK*), e che sembra in procinto di essere valorizzata in modo più consapevole nell'ambito dell'accennata iniziativa del *Bundestag* per la convocazione, nel prossimo futuro, di tre assemblee dei cittadini.

In ogni caso, nella prospettiva dello sviluppo di un'*integrazione asimmetrica* il più possibile benefica tra la democrazia rappresentativa e i processi partecipativi assembleari, la preminenza e la necessaria autonomia della prima non potrebbero essere invocate *ad libitum* per avallare ingiustificate inerzie o sproporzionate attenuazioni delle proposte provenienti “dal basso” senza alimentare una spirale di delegittimazione del circuito rappresentativo. Ecco allora che, nell'impraticabilità di soluzioni implicanti sanzioni giuridiche contro eventuali comportamenti auto-delegittimanti dei decisori, questi ultimi potrebbero essere prevenuti o sanzionati sul piano politico: ossia, attraverso l'attivazione dei canali di *accountability* sopra richiamati nei confronti degli attori istituzionali per nulla o poco ricettivi, da parte non solo, come visto, degli stessi cittadini partecipanti, ma anche di forze politiche parlamentari, nonché degli *stakeholder* e dell'opinione pubblica.

Tuttavia, affinché tali canali di responsabilità politica possano essere attivati in maniera efficace, devono essere soddisfatte in via preliminare alcune difficili condizioni: in primo luogo, l'inveramento di un'intensa “osmosi” tra l'assemblea dei cittadini e l'opinione pubblica, la quale, a sua volta, richiede che i lavori assembleari siano resi conformi a principi di inclusione e trasparenza, ma anche e soprattutto che gli stessi e i loro esiti siano supportati da azioni positive finalizzate a garantirgli la più ampia visibilità mediatica, e attivamente pubblicizzati presso gli attori politico-istituzionali e le articolazioni rilevanti della società¹⁰⁷; in secondo luogo, che l'assemblea dei cittadini sia messa in condizione di elaborare proposte qualitativamente apprezzabili, attraverso la garanzia di tempi di lavoro sufficienti e di adeguato supporto informativo e organizzativo; in terzo luogo, che le stesse siano innestate in modo stabile, durevole e democraticamente efficace sul tronco dei sistemi democratico-rappresentativi¹⁰⁸.

Quest'ultimo profilo, che potremmo definire della “istituzionalizzazione” delle procedure di partecipazione assembleare – finora osservabile *in nuce*, a livello statale, unicamente nel caso spagnolo dell'*Asamblea Ciudadana para el Clima* e nel quadro della riforma del *CESE* francese, e in una forma assai avanzata nel modello sub-statale di “dialogo permanente con i cittadini” adottato dalla comunità belga

mediante i quali le autorità vengono indotte a tener conto, ai fini della formazione delle loro decisioni, di un più ampio ventaglio di informazioni e di idee».

¹⁰⁷ In tal modo, ne risulterebbe amplificata una possibile funzione *pedagogica*: in effetti, *mutatis mutandis*, si potrebbero applicare alle assemblee dei cittadini le medesime osservazioni formulate da Bagehot in merito alla funzione pedagogica del Parlamento: cfr. W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese, op. cit.*, p. 143.

¹⁰⁸ In tal senso, cfr. U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa, op. cit.*, p. 306, per il quale le forme «più forti» di democrazia partecipativa non solo quelle episodiche, bensì quelle «previste in via regolare e con ritmi esattamente costruiti per tempo, continuità e contenuti».

dell'Ostbelgien¹⁰⁹ – appare cruciale sia nella prospettiva sostanziale di favorire la conversione del processo partecipativo (ambientale e non) in effetti giuridici reali e condivisi, sia, soprattutto, nell'ulteriore ottica di arginare un rischio che pare aleggiare pericolosamente sul ricorso agli strumenti partecipativi.

Come è stato debitamente rilevato a proposito della recente esperienza della Francia¹¹⁰, il ricorso ai dispositivi di democrazia partecipativa, infatti, si presta facilmente ad assumere le problematiche sembianze di un “appello al popolo” di natura emergenziale, invocato all'occorrenza come taumaturgico *deus ex machina* diretto più a rimediare a contingenti crisi di consenso di un *leader* o di una classe politica che a tentare di mitigare la crisi del modello liberaldemocratico¹¹¹, e/o per offrire un appagamento per lo più simbolico, con finalità elusive o dilazionatorie, a istanze divisive e polarizzanti che gli attori politico-istituzionali non trovano elettoralmente conveniente affrontare (oltre a quelle ambientaliste, anche quelle che investono questioni eticamente sensibili come l'aborto, il fine vita, ecc.); il tutto calando dall'alto iniziative *ad hoc* pensate, di regola, per non durare, e suscettibili di riflettere le convenienze del momento dell'Esecutivo.

Concepito in tal modo, e specialmente quando non sia seguito da un'adeguata considerazione dei suoi frutti, il ricorso ai meccanismi partecipativi assembleari, a lungo andare, potrebbe persino rivelarsi controproducente rispetto al cammino di *democratizzazione della democrazia*: invece di contribuire a riconnettere il *demos* al circuito rappresentativo, tendendo a far coincidere la volontà dei governanti con quella dei governati, esso rischierebbe di approfondire la voragine che già li separa, fornendo una prova ulteriormente delegittimante della debolezza, dell'impotenza o dell'indolenza del ceto rappresentativo. Nell'ipotesi migliore, si tratterebbe di un espediente estemporaneo intrinsecamente deresponsabilizzante; nella peggiore, addirittura, di un cannone puntato contro le istituzioni parlamentari, quale arma al servizio

¹⁰⁹ Il riferimento è al sistema adottato dal Parlamento della Comunità germanofona del Belgio (v. *Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft*, 25. Februar 2019 - *Dekret zur Einführung eines permanenten Bürgerdialogs in der Deutschsprachigen Gemeinschaft*), il quale prevede, da una parte, un *Bürgerrat* permanente incaricato di determinare l'agenda delle assemblee dei cittadini e di curarne l'organizzazione e il monitoraggio, e dall'altra, giustappunto, *Bürgerversammlungen* temporanee incaricate di elaborare raccomandazioni alle quali Parlamento e Governo sono tenuti a rispondere. Su questo modello, cfr. C. NIESSEN, M. REUCHAMPS, *Designing a Permanent Deliberative Citizens' Assembly. The Ostbelgien Modell in Belgium*, Centre for Deliberative Democracy & Global Governance, Working Paper Series, No. 2019/6.

¹¹⁰ Cfr. P. PICIACCHIA, *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*, *op. cit.*, p. 3.

¹¹¹ Come evidenza U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, *op. cit.*, p. 6, «[l']apporto della democrazia partecipativa a una maggiore legittimazione delle istituzioni rappresentative e amministrative, è un effetto atteso e benefico – anche se non sempre ne è dimostrato il raggiungimento –; invece, prospettare e proporsi, come spesso si fa, la rilegittimazione della classe politica ed eventualmente della componente burocratica e tecnocratica delle stesse istituzioni cela il pericolo che, ove cercata come primo obiettivo, essa si traduca in torsione dei processi in cui la si ricerca nei termini distorti di strumentalità egoistica e di pura ricerca del consenso».

di una strategia politico-istituzionale preordinata allo svilimento della rappresentanza democratica e alla sua sostituzione con dinamiche plebiscitarie¹¹².

Una benefica integrazione tra i nuovi dispositivi di partecipazione assembleare e il modello democratico-rappresentativo impone allora – passata questa fase iniziale, per forza di cose sperimentale, di “scoperta” dell’istituto – di disinnescare questi possibili impieghi distortivi. Ciò non potrebbe che avvenire attraverso una ben indirizzata opera di formalizzazione e di tipizzazione giuridica di queste forme di partecipazione. Vale a dire, mediante la posizione di discipline idonee, da un lato, a inquadrare l’intervento dei cittadini in schemi procedurali predefiniti, stabili e attivabili in via ordinaria (almeno per determinate tipologie di attività normative) e dal basso, a garanzia di una partecipazione genuina ed effettiva, e dall’altro, a valorizzarne la funzione coadiuvante e ancillare, in ultima analisi *informativa*, nei confronti dei procedimenti di produzione normativa. Queste discipline dovrebbero assumere una configurazione “a maglie larghe”, evitando accuratamente di produrre irrigidimenti suscettibili di sterilizzare la vitalità della partecipazione diretta dei cittadini, alla base della sua stessa utilità a conservare alla rappresentanza politica un’autentica rappresentatività del corpo elettorale.

In definitiva, è sul versante dell’istituzionalizzazione che si giocherà il futuro delle recenti e innovative declinazioni assembleari della democrazia partecipativa, e quindi la possibilità che esse, strette in un “intreccio virtuoso” con la democrazia rappresentativa, possano offrire un contributo sostanziale alla risoluzione delle più imponenti sfide di questa epoca: salvare le prossime generazioni dalla distruzione antropica dei fondamenti naturali della vita e conservare per loro una democrazia parlamentare rigenerata e in salute.

¹¹² Con riferimento al contesto francese, cfr. P. PICIACCHIA, *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*, *op. cit.*, p. 3 s., secondo cui la continua invocazione degli strumenti partecipativi deve essere interpretata soprattutto «in chiave di disintermediazione»: «se la crescita di importanza degli strumenti di democrazia partecipativa e il continuo richiamo ad essi evidenziano l’aspetto positivo dell’ampliamento del circuito democratico, dall’altro, mettono anche in luce la percezione di un declino tanto persistente quanto inesorabile del ruolo di integrazione e mediazione dei partiti politici tradizionali, i quali rischiano di non essere più considerati come reali portatori di interessi e di proposte» (p. 3). Con riguardo al caso italiano, e in particolare allo spirito antiparlamentarista del programma di riforme istituzionali del Governo cosiddetto “giallo-verde”, cfr. F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l’antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, *op. cit.*, p. 530, la quale evidenzia un tentativo di svilire il ruolo del Parlamento anche attraverso «l’irrobustimento degli istituti di democrazia partecipativa, che, attribuendo ai cittadini il potere di operare determinate scelte direttamente e senza la mediazione di partiti politici e Parlamento, invece di compensare e mitigare gli effetti del rafforzamento dei poteri governativi, potrebbe favorire acclamazioni identitarie rischiando di contribuire alla torsione in senso plebiscitario e autoritario della nostra attuale democrazia costituzionale».