

La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del *Grand Débat National*

di Paola Piciacchia

Abstract: The search for the uncertain synthesis between representative democracy and participatory democracy. Reflections on the Great National Debate - The French *Great National Debate* allows us to reflect on a very current topic, that is the research of combination between representative and participatory democracy. In France, the *Great National Debate* has been considered a great participatory democracy success (even with some flaws), due to the almost 2 million citizens who have contributed to foster the debate at regional and national level, also in the expected forms. The nationwide importance of the public debate opens up a discussion on the accessibility to using tools of participatory democracy towards decisional processes more and more complex, during a generalized period of crisis for the representative democracy, controlled by even more frequent requests of participation coming from the bottom. In this perspective, the urgent topic introduced by the *Great National Debate* tends to cross French boundary to become cause for reflection for constitutional law science, called to challenge itself with the ability to merge different visions of democracy.

3193

Keywords: Great National Debate - public debate – deliberative democracy – participatory democracy – representative democracy

1. Introduzione

Lanciato sul finire del 2018 dal Presidente Macron con l'intento di uscire dall'impasse di una crisi di legittimazione provocata dalle continue proteste dei *gilets jaunes* in tutto il Paese, il *Grand Débat National* offre a tutt'oggi l'occasione per riflettere sul tema della ricerca di una sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa.

Sebbene sia trascorso oltre un anno e mezzo dal suo svolgimento e dalle dichiarazioni fatte a sua conclusione dal Presidente francese alla fine di aprile 2019¹, e sebbene il *Grand Débat National* – soprattutto di fronte al grande dramma della crisi sanitaria mondiale con cui tutte le democrazie si stanno in questi mesi confrontando - possa essere considerato, per certi versi, già storia,

¹ V. Conferenza stampa del 25 aprile 2019.

invero non viene meno l'importanza di una riflessione su di esso. Infatti la portata di questo evento, unico nel suo genere, come primo grande dibattito nazionale pubblico, aperto a tutti i cittadini sui grandi temi di orientamento delle politiche pubbliche, sembra, in qualche modo, trascendere i suoi stessi contenuti, oltrepassare i confini francesi e induce, invece, ad esprimere alcune considerazioni sulla democrazia partecipativa, sugli esiti e l'impatto che può comportare l'utilizzo dei suoi strumenti e, soprattutto, sulla capacità di integrarsi ed innestarsi nei processi decisionali tipici della democrazia rappresentativa.

Grazie ai circa due milioni di cittadini che - rispondendo all'appello del Presidente Macron - hanno contribuito ad alimentare il dibattito a livello regionale e nazionale e nelle diverse forme previste il *Grand Débat National*, seppur non esente da critiche, è stato giudicato un grande successo di democrazia partecipativa, e questo a prescindere dall'impatto che esso ha successivamente avuto.

Il ricorso su scala nazionale al *débat public* - strumento di democrazia partecipativa esistente in Francia, come si vedrà più avanti, già da oltre venti anni - apre dunque alla riflessione sulla percorribilità dell'utilizzo di strumenti di democrazia partecipativa nell'ambito di processi decisionali sempre più complessi in un contesto generalizzato di crisi della democrazia rappresentativa, dominato da richieste sempre più frequenti di partecipazione provenienti dal basso.

Un terreno di indagine da molto tempo oggetto di studio delle scienze sociali - dalla scienza politica alla sociologia - che vi hanno dedicato studi di risalente importanza ma che negli ultimi anni - dopo aver interessato, come si evidenzierà in queste pagine, il diritto amministrativo - ha cominciato ad intercettare, ed è destinato a farlo in modo sempre più persistente, l'ambito del diritto costituzionale.

In questa prospettiva il grande tema sollevato dal *Grand Débat National* tende a varcare i confini francesi per divenire lo spunto di una riflessione per la scienza del diritto costituzionale chiamata a misurarsi con la capacità di integrare diverse visioni della democrazia in un contesto di persistente crisi della stessa. E da questo punto di vista anche metodologicamente il tema si presta a divenire uno degli esempi paradigmatici di come le sfide del diritto costituzionale comparato nel XXI secolo vadano accolte attraverso il prisma del *methodological pluralism* ovvero attraverso l'apporto di altre discipline che contribuiscono in un contesto di continue mutazioni del diritto costituzionale alla comprensione dei fenomeni e alla loro rilettura alla luce della razionalità giuridica.²

² Le mutazioni del diritto costituzionale infatti implicano continue intersezioni tra l'ambiente giuridico, politico e sociale e lo studio dei fenomeni giuridici viene ad essere influenzato anche da altre discipline che contribuiscono esse stesse alle trasformazioni del diritto costituzionale. L'apporto delle altre scienze umane, la mobilitazione di più saperi, l'interdisciplinarietà contribuiscono dunque alla conoscenza giuridica stessa evidenziandone l'importanza nello studio del costituzionalismo comparato. Sul punto v. N. Blanc, *Image(s) et Droit(s) constitutionnel(s). Le comparatiste face aux paradigmes du Droit constitutionnel*, A.F.D.C., Nancy, juin 2011, 7. V. inoltre particolare R. Hirschl, *Comparative Matters. The Renaissance of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 6 il quale sottolinea:

2. Crisi della democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa

Come è noto, il *Grand Débat National* è stato avviato per dare una risposta immediata ad una crisi di legittimazione che stava investendo i pubblici poteri francesi alle prese con la rivolta dei *gilets jaunes*, la quale, a sua volta, è stata tuttavia il sintomo più evidente ed eclatante di una crisi del circuito democratico. In quanto tale, essa si ricollega senza dubbio a quella tendenza in atto, e non solo in Francia, di richiesta di partecipazione alle decisioni pubbliche proveniente dal basso in un contesto di crisi della rappresentanza politica che appare strettamente connesso non solo ad «un contesto di sovranità progressivamente dispersa»³ ma anche dovuto «alle criticità del rapporto tra governati e governanti»⁴.

L'affermarsi tra il finire del XX secolo e i primi due decenni del XXI secolo delle spinte alla globalizzazione⁵ e di nuove modalità di *governance*⁶ hanno profondamente inciso sui circuiti democratici, con innegabili ricadute sulla rappresentanza politica. La globalizzazione⁷ – caratterizzata «dal passaggio dall'economica industriale a quella finanziaria» e dominata dai processi di

«The future of comparative inquiry as a field of study, I argue, lies in relaxing the sharp divide between constitutional law and the social sciences, in order to enrich both». Dello stesso Autore cfr. *Editoriale. Remembrance of Things Past*, in *International Constitutional Law*, 2015, vol.13, n. 1, 1-8. Cfr. anche V. J. Husa, *Methodology of comparative law today: from paradoxes to flexibility*, in *Revue Internationale de Droit Comparé*, vol. 58, n. 4, 2006, 1116-1117. Suryapratim Roy, *Privileging (some forms of) interdisciplinarity and interpretation: Methods in comparative law*, in *International Constitutional Law*, 2014, vol.12, n.3, 2014, 786-807. V. anche M. Kotzur, *Recensione a R. Hirschl, Comparative Matters. The Renaissance of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2014, in *International Journal of Comparative Law*, vol. 13, n. 3, 2015, 766-769. M.-C. Ponthoreau, *Le droit comparé en question(s). Entre pragmatisme et outil Épistémologique*, in *Revue Internationale de Droit Comparé*, vol. 57 n. 1, 2005. Per una ricostruzione del dibattito attuale P. Piciacchia, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, Napoli, 2017, 36 ss.

³ A. Mastropaolo, L. Verzichelli, *Il Parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2006, 164.

⁴ P. Bilancia, *Democrazia diretta versus Democrazia rappresentativa. Profili problematici nel costituzionalismo contemporaneo*, in A.A., *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Torino, 2018, XI.

⁵ Sulle interazioni tra globalizzazione e costituzionalismo v. S. Gambino, *Diritto costituzionale comparato ed europeo*, Milano, 2004, 2 ss. Sulla connessione tra costituzionalismo moderno, globalizzazione e Costituzione v. inoltre G. Azzariti, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, 2013; S. Cassese, *Chi governa il mondo?*, Bologna, 2013; G. Azzariti, S. Dellavalle, *Crisi del costituzionalismo e ordine giuridico sovranazionale*, Napoli, 2014. V. anche A. Baldassarre, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, 2002.

⁶ T.E. Frosini, *Prefazione a C. Bassu, G. Carboni (a cura di), Rappresentanza e globalizzazione*, Torino, 2016, IX ss., scrive «il baricentro della produzione giuridica si sta spostando sui regimi privati, ovvero su accordi stipulati da attori globali, su regolamenti commerciali delle imprese multinazionali, su normative interne alle organizzazioni internazionali su sistemi di negoziato inter-organizzativi e su processi mondiali di standardizzazione. Nei regimi privati globali sta emergendo una vera e propria auto-decostruzione del diritto che semplicemente mette fuori gioco alcuni principi fondamentali del diritto nazionale, quali, fra i principali, sovranità, governo e rappresentanza. È quindi un diritto che raccoglie una serie delle più varie misure che non corrispondono più alle tradizionali formule nazionali, che mettono in discussione financo il sistema rappresentativo».

⁷ Sulla globalizzazione e il richiamo alle profezie della storia e della cultura v. G. Tremonti, *Le tre profezie. Appunti per il futuro*, Milano, 2018.

«digitalizzazione e privatizzazione»⁸ – ha fatto emergere spazi «non più contrassegnati dai confini statali» nei quali «gli individui, perdono i loro punti di riferimento»⁹. Ciò si riflette sui partiti politici che sempre più si rivelano inadeguati alla selezione degli eletti ma anche smarriti di fronte ad «ogni pretesa di strutturare l'economia in funzione dell'unità nazionale» e rinunciatari di fronte «alla funzione di selezione e composizione degli interessi», in una dinamica sistemica di crisi che si riverbera sul corpo elettorale e sulla stessa rappresentanza politica.

La progressiva perdita di centralità delle autorità nazionali, dovuta alla perdita del potere decisionale verso l'alto (le istituzioni sovranazionali) e verso il basso (le istituzioni sub-nazionali), pone un effettivo problema per il processo di rappresentanza politica che taluni collegano «alla crisi definitiva della democrazia parlamentare» e ad «un nuovo modello politico che si afferma proprio (dal basso), dai fenomeni che provocano l'obsolescenza delle istituzioni parlamentari»¹⁰.

La rappresentanza politica/elettorale comincia a non essere più vista come «un meccanismo in grado di rispecchiare la complessità delle istanze sociali e il processo di istituzionalizzazione con cui la si è messa in forma, la rappresentanza parlamentare» è sempre più vista come una gabbia perversa delle esigenze di partecipazione democratica»¹¹.

Crisi della rappresentanza, dunque, che è anche crisi della stessa «rappresentatività del personale politico parlamentare» come conseguenza oltre che «della complessità delle società civili e politiche, della trasformazione delle tradizionali fratture e della apparizione di nuove domande» anche «[del]la perdita formale di centralità delle tradizionali istituzioni rappresentative collegiali con la conseguente affermazione della personalizzazione della contesa nelle società di massa per la conquista di posizioni monocratiche»¹².

Tale scenario ha inevitabili ricadute sulle forme di governo. Nella loro intima interazione con la forma di Stato – come la lezione di Mortati¹³ sempre ci ricorda – si trovano attualmente a dover fronteggiare una crisi epocale che mette in luce la difficoltà degli schemi tradizionali a tradurre una complessità oggi non più esclusivamente riconducibile al circuito della rappresentanza parlamentare. Sorge dunque la necessità di ripensare le stesse forme di governo in un mutato contesto della forma di stato democratico-pluralista nell'ambito della quale si vanno profilando nuove fratture. Queste ultime non si identificano solo nella contrapposizione tra popolo ed élite ma anche nella contrapposizione tra le esigenze di uno sviluppo economico sostenibile condizionato da numerosi fattori

⁸ C. Bassu, G. Carboni, (a cura di), *Rappresentanza e globalizzazione*, cit., 1.

⁹ *Ivi*.

¹⁰ V. G. Messina, *Diritto liquido?: la governance come nuovo paradigma della politica e del diritto*, Milano, 2012, 333

¹¹ *Ivi*.

¹² F. Lanchester, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, 2014, 13.

¹³ C. Mortati, *Le forme di governo*, Milano, 1973.

in un contesto di economie globalizzate - che impongono la necessità di ridurre il peso della spesa pubblica - e le esigenze di protezione del vecchio Stato sociale sempre più esposto ad una erosione che sembra divenuta ormai inesorabile.

Se negli ultimi decenni, in un quadro di progressiva trasformazione delle forme di governo, si è osservata la tendenza verso modelli di rafforzamento e di “presidenzializzazione” degli esecutivi che hanno accumulato diverse esperienze costituzionali¹⁴ e che hanno sicuramente sottratto anche ai parlamenti «la possibilità di partecipare a decisioni da cui sono sostanzialmente esclusi»¹⁵, attualmente si va anche oltre e, di fronte a siffatte trasformazioni, sorge l'esigenza di un aggiornamento dei tradizionali paradigmi con i quali guardare al rendimento delle forme di governo e alla loro capacità di garantire in modo ponderato ed equilibrato la complessità della democrazia del XXI secolo.

La forma di governo parlamentare, ad esempio, è oggi, ritenuta, giustamente, non più «in grado di garantire quelle prestazioni minime di unità e di governo che una nazione ha diritto di attendersi»¹⁶ di fronte alle evidenti disfunzionalità in molti Paesi. E, in un gioco di rimandi, la crisi della forma di governo parlamentare è in gran parte connessa alla crisi dei partiti politici «dovuta [sostanzialmente] al venir meno» della loro «funzione sistemica»¹⁷, al venir meno della «sovrapposizione identificazione della società civile, dei partiti e dello stato»¹⁸ e della loro capacità di rappresentazione della società civile della quale essi erano, invece, divenuti indiscussi protagonisti con l'avvento della democrazia di massa agli inizi del Novecento¹⁹.

Come è stato felicemente sottolineato²⁰, ormai da anni, si è in presenza di un cambiamento epocale comparabile proprio a quello avvenuto nel periodo compreso tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo con l'allargamento del suffragio e l'avvento dei partiti politici di massa. Anche allora cambiarono le caratteristiche della stessa democrazia la quale, dopo essersi sviluppata nel corso del XIX secolo come democrazia rappresentativa fondata sul ruolo egemone della classe borghese, si andò evolvendo fondandosi sul ruolo dei partiti politici di massa. Ma anche agli inizi del Novecento, di fronte ai cambiamenti prodotti dall'avvento delle masse nella vita politica, la stessa forma di governo parlamentare fu messa in discussione e si aprì un dibattito non solo sulla sua

¹⁴ V. T.E. Frosini, *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2004; A. Di Giovine, A. Mastromarino (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007; T.E. Frosini et. al. (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza*, Roma, 2009.

¹⁵ F. Lanchester, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, cit., 14.

¹⁶ Cfr. C. Fusaro, *La fine del governo parlamentare in Europa*, in www.libertaeguale.it/la-fine-del-governo-parlamentare-in-europa/, 12 novembre 2019.

¹⁷ M. Luciani, *Governo (Forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto - Annali*, vol. III, Milano, 2009, 563.

¹⁸ *Ivi.*

¹⁹ *Ivi.*

²⁰ B. Manin, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, 2010, 219.

capacità di far fronte alle trasformazioni in atto ma anche sulla conciliabilità del parlamentarismo con consultazioni popolari, in particolare con il referendum.

Tra coloro che si inserirono in questo dibattito merita ricordare Carré de Malberg, uno dei maggiori studiosi francesi del XX secolo e profondo interprete del positivismo giuridico di matrice tedesca²¹. Teorico della forma di governo parlamentare monista²² nella prima fase dei suoi studi, Carré de Malberg, di fronte all'avvento della democrazia di massa e alla crisi del parlamentarismo comincerà a spostare la sua attenzione sul tema della sovranità popolare e a ripensare il ruolo della sovranità parlamentare della Terza Repubblica prospettando, nell'ottica di una più profonda riforma dello Stato, di «democratizzare il parlamentarismo francese sostituendo la sovranità popolare alla sovranità parlamentare»²³. Riflessioni che, in un secondo momento, sotto l'influsso delle suggestioni stimulate in lui dalla guerra, lo porteranno a concentrarsi sulla questione dell'introduzione di elementi di democrazia diretta nella forma di governo parlamentare, allo scopo di restituire alla sovranità popolare il ruolo di principio informatore e fondatore di tutto il sistema²⁴. Si tratta di temi che l'Autore svilupperà nell'opera *La loi, expression de la volonté générale. étude sur le concept de la loi dans la constitution de 1875* del 1931²⁵ e in un articolo apparso, sempre nel 1931, sulla *Revue du Droit Public* dedicato alla riflessione sulla conciliabilità tra parlamentarismo e democrazia diretta²⁶, con il quale ammetterà, nel quadro di un ripensamento critico della forma di governo

²¹ Carré de Malberg fu erede di due prestigiose tradizioni giuridiche, quella tedesca e quella francese che tra l'Ottocento e i primi decenni del Novecento diedero vita all' "âge d'or" del pensiero giuridico; al tempo stesso fu anche il fondatore di una "doctrine originale" che coniuga il metodo e i concetti della dottrina tedesca con i dati forniti dalle istituzioni francesi alla ricerca di principi validi per una Teoria generale dello Stato. Sull'influenza della dottrina tedesca sul pensiero di Carré de Malberg cfr. M. Galizia, *Il positivisme juridique de Raymond Carré de Malberg*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 2, 1973, 340 ss.

²² Cui si riferirà con logica potente ricollegandosi, nella sua opera maggiore la *Contribution à la Théorie générale de l'État* al principio unico e fondamentale della sovranità parlamentare. Cfr. R. Carré de Malberg, *Contribution à la Théorie générale de l'État*, Paris, Tomo I e Tomo II, 1920, 1922.

²³ R. Capitant, *Carré de Malberg et le régime parlementaire*, in AA.VV., *Centenaire de Carré de Malberg, Journées d'études*, Paris, 1966, 145. Cfr. altresì. É. Maulin, *La théorie de l'État de Carré de Malberg*, Paris, 2003; D. Mineur, *De la souveraineté nationale à la volonté générale*. O. Jouanjan, É. Maulin, *Introduction - La théorie de l'État entre passé et avenir. Journées en l'honneur de Carrés de Malberg*, in *Jus Politicum*, n. 8 [juspoliticum.com/article/Introduction-La-theorie-de-l-Etat-entre-passe-et-avenir-Journees-en-l-honneur-de-Carres-de-Malberg-549.html], 1-5; D. Mineur, *De la souveraineté nationale à la volonté générale. L'évolution de Carré de Malberg, du projet positiviste au parti-pris démocratique*, in *Jus Politicum*, n. 8 [juspoliticum.com/article/De-la-souverainete-nationale-a-la-volonte-generale-536.html], 1-10.

²⁴ R. Capitant, *Carré de Malberg et le régime parlementaire*, in AA.VV., *Centenaire de Carré de Malberg, Journées d'études*, cit., 142 ss.

²⁵ R. Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté générale. étude sur le concept de la loi dans la constitution de 1875*, Paris, 1931.

²⁶ R. Carré de Malberg, *Considération théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme*, in *Revue du Droit Public*, 1931, 225-244.

parlamentare, la possibilità di sovrapporre alla sovranità fittizia del popolo quella reale che ad esso compete.

Sono passati quasi cento anni, ma oggi, come allora, in un mutato contesto storico, sociale ed economico ci si confronta con dinamiche che – di fronte alla persistente crisi dei partiti politici su cui si è costruito il sistema rappresentativo nel XX secolo e di fronte al processo di personalizzazione della politica che ha progressivamente sostituito la democrazia dei partiti con quella che viene definita la *democrazia del pubblico*²⁷ - invocano adeguati strumenti correttivi capaci di integrarsi nei classici processi decisionali. Di qui gli interrogativi sul futuro del «sistema della rappresentanza tradizionalmente inteso»²⁸ e sui meccanismi di funzionamento delle forme di governo destinate a confrontarsi con la sempre più pressante richiesta di utilizzazione di strumenti partecipativi da innestare nell'ambito dei processi decisionali tipici del sistema rappresentativo.

La questione non è solo teorica perché sempre più, oggi, la società civile può godere di canali immediati di partecipazione non necessariamente filtrati dall'azione partitica²⁹ e questo si traduce in un nuovo tipo di collegamento tra stato e società civile attraverso «l'immediata immissione degli interessi sociali nel sottosistema istituzionale nel quale essi acquisiscono senza ulteriori adempimenti la qualificazione pubblicistica»³⁰.

È in questo contesto che si è andato sviluppando ormai da anni l'interesse per nuove forme di democrazia proprio in risposta alla crisi della rappresentanza, alle dinamiche della globalizzazione e ai nuovi processi di governance, e a quella che viene definita la società liquida³¹. Ciò ha fatto emergere un'esigenza di integrazione della rappresentanza politica con strumenti di partecipazione, un'esigenza connaturata allo stesso principio democratico³² perché «non può

²⁷ B. Manin, *Principi del governo rappresentativo*, cit., 242 ss.

²⁸ P. Bilancia, *Democrazia diretta versus Democrazia rappresentativa. Profili problematici nel costituzionalismo contemporaneo*, cit, XIII.

²⁹ M. Luciani, *Governo (Forme di)*, cit., 563.

³⁰ *Ibidem*, 564: «Fatale, dunque, la perdita di presa dei partiti politici (aiutata, peraltro, anche dal – forse solo contingente – favore ottenuto dalla prospettiva del partito “leggero” o – come si ama dire oggi – “liquido”) e fatale, parallelamente, il dubbio sulla tenuta di impianti concettuali nei quali i partiti mantengono una centralità che – almeno allo stato – non è più loro.

³¹ Z. Bauman, *Liquid modernity*, Cambridge-Malden, 2000 (tr. it. *Modernità liquida*, Roma-Bari, 2002).

³² V. P. Bilancia, *Crisi della democrazia e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in P. Bilancia (a cura di), *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, cit., 6-7 la quale ricordando Mortati, Crisafulli e la giurisprudenza della Corte Costituzionale sottolinea come il principio democratico «non si esaurisce nella forma di governo, legittima e costituita tramite la rappresentanza politica, ma comprende sostanzialmente il principio personalista, la garanzia dei diritti inviolabili della persona, il principio lavorista...il principio pluralista, d'altra parte, detti principi ne costituiscono l'irreversibile sviluppo». Cfr. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975; V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (Note preliminari)* in Id., *Stato, popolo, governo*, Milano, 1985. Cfr. altresì C.C., sentenza n.106/2002.

esistere democrazia senza diritti di libertà, senza diritti di eguaglianza, senza diritti politici, senza diritti sociali»³³.

Il richiamo non è solo alla democrazia diretta sulla quale esiste, nel diritto costituzionale e nelle altre discipline, una riflessione giuridica e filosofica³⁴ risalente ma alle forme di partecipazione democratica che si richiamano alla democrazia deliberativa o alla democrazia partecipativa. Studiato già a partire dagli anni Sessanta e Settanta da alcune discipline scientifiche come la filosofia politica, la politologia, la sociologia, ma anche dalle discipline giuridiche - sia pure entro specifici ambiti che hanno portato a qualificare la democrazia deliberativa anche come «metodo della decisione pubblica»³⁵ - il tema sta progressivamente radicandosi nel discorso politico e sociale attraverso una «disseminazione, prodotto a sua volta di una circolazione fattasi intensa»³⁶ di esperienze partecipative in tutto il mondo. Il moltiplicarsi di quelle che vengono definite le «arene deliberative»³⁷ quali *Town Meetings*, *Planungszellen*, *débats publics*, *bilanci partecipativi*, *consensus conferences*, *deliberative opinion polls*, *citizens' juries* danno la dimensione della portata delle nuove forme di partecipazione.

Non è scopo di questo scritto soffermarsi sull'analisi di questi strumenti o addentrarsi nelle questioni definitorie e descrittive relative ai contenuti della democrazia partecipativa e relative anche alla sua distinzione o sovrapposizione rispetto alla democrazia deliberativa. Esistono in materia a livello internazionale

³³ P. Bilancia, *Crisi della democrazia e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, cit., 7.

³⁴ V. M. Thomas Erskine, *La democrazia in Europa*, Torino, 1884; A. Origone, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa*, Milano, 1937; V. La Rocca, *Referendum e sovranità popolare: discorso*, Roma, 1951; M. Ruini, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Quaderni della Costituzione, Milano, 1953; C. Mortati, *Significato del referendum*, in *Rassegna Parlamentare*, n.1, 1960; T. Martines, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, Milano, 1960; J.-P. Charnay, *Le suffrage politique en France: élections parlementaires, election présidentielle, référendums*, Paris, 1965; P. Goodhart, *Referendum*, London, 1971; M.P. Chiti, *Partecipazione popolare e istituti di democrazia diretta*, in *Studi per Ermanno Graziani*, Pisa, 1973, 246-267; E. De Marco, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Padova 1974; F. Mercadante, *Il voto alle masse dalla democrazia diretta di Rousseau al populismo rappresentativo di Robespierre*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati*, Varese, 1977, Vol. 1, 709-745; N. Bobbio, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in G. Quazza (a cura di), *Democrazia e partecipazione*, Torino, Stampatori, 1978, 19-46; E. Spagna Musso, *Tendenze costituzionali contemporanee nella organizzazione del governo dello stato di democrazia parlamentare*, Padova, 1982; G. Rensi, *La democrazia diretta*, Milano, 1995; D. Graeber, *Critica della democrazia occidentale nuovi movimenti, crisi dello stato, democrazia diretta*, Milano, 2012.

³⁵ V. Molaschi, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018, 19, la quale mutua un'espressione di R. Bifulco, voce *Democrazia deliberativa*, in *Enc. Dir.-Annali*, Milano, 2011.

³⁶ U. Allegretti, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della inidocrazia*, in Id.(a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, 6. L'A. compara l'impatto di tale disseminazione e circolazione «a quella che ha portato nella storia alla diffusione di realtà culturali e politiche assolutamente imponenti, come la democrazia rappresentativa, il costituzionalismo, lo stato sociale».

³⁷ L. Bobbio, *Le arene deliberative*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, 2002, 5 e ss.; il termine è ripreso da V. Molaschi, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, cit.

e nazionale numerosi contributi dottrinali³⁸ anche risalenti nel tempo e attualmente il tema continua a costituire oggetto di studio soprattutto in alcune discipline³⁹.

³⁸ La dottrina straniera è molto ampia, si vedano fra i tanti contributi: J. Habermas, *Sul concetto di partecipazione politica*, in C. Pozzoli (a cura di), *Germania, verso una società autoritaria*, Bari, 1968, 3-66; Id., *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Bari, 1990; Id., *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, trad.it, Milano, 1996; J. Elster, (eds.), *Deliberative democracy*, Cambridge, 1998; A. Bevoort, *Pour une démocratie participative*, Paris, 2002; J.S. Fishkin, P. Laslett, *Debating Deliberative Democracy*, Malden, 2003; S. Boaventura de Sousa (a cura di), *Democratizzare la democrazia: i percorsi della democrazia partecipativa*, Introduzione di Giovanni Allegretti, Troina, 2003; M.-H. Bacque, H. Rey, Y. Sintomer (sous la direction de), *Gestion de proximité et démocratie participative: une perspective comparative*, Paris, 2005; T. Zittel, D. Fuchs (eds.), *Participatory democracy and political participation: can participatory engineering bring citizens back in?*, London-New York, 2006; R. Lewanski, *La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica*, in *Aggiornamenti sociali*, dicembre 2007; M. Revel, C. Blatrix; L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. Hériard Dubreuil, R. Lefebvre, *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, Paris, 2007; F. Robbe (sous la direction de), *La démocratie participative*, Paris, 2007; F. Robbe, *Démocratie représentative et participation*, in Id., *La démocratie participative*, cit.; L. Blondiaux, *Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines*, in *Raisons politiques*, vol. 30, n. 2, 2008, 131-147; E. Gardere, J.-P. Gardere, *Démocratie participative et communication territoriale: vers la micro-représentativité*, Paris, 2008; G. Smith, *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*, Cambridge, 2009.

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

³⁹ Più di recente v. L. Bherer, P. Dufour, F. Montambeault (eds), *The participatory democracy turn*, London, New York, 2018; J.S. Fishkin, *Democracy when the people are thinking: revitalizing our politics through public deliberation*, Oxford, 2018; V. Molaschi, *Le arene deliberative: contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, cit.; Y. Peters, *Political participation, diffused governance and the transformation of democracy: patterns of change*, London, New York, 2018; C. Testard, *Pouvoir de décision unilatérale de l'administration et démocratie administrative*, preface de Sylvie Caudal, Issy-les-Moulineaux, 2018; A.Trotta, *Advances in e-governance: theory and application of technological initiatives*, New York, London, 2018; A. Florida, *Un'idea deliberativa della democrazia: genealogia e principi*, Bologna, 2017; C. Gaydu, *La démocratie participative locale: l'institution du budget participatif de la ville de Paris*, preface de Jacques Chevallier, Paris, 2016. G. Bordino (ed.), *A new right for democracy and development in Europe: the Europe Citizens' Initiative (ECI)*, Brussels, 2015; J.-M. Cotteret, *Parlement 2.0*, Paris, 2015; E. Korkea-aho, *Adjudicating new governance: deliberative democracy in the European Union*, New York, Routledge, 2015; R. Kies, P. Nanz (sous la direction de), *Les nouvelles voix de l'Europe: analyse des consultations citoyennes*,

Merita tuttavia ricordare come in dottrina non vi sia un orientamento univoco sulle questioni definitorie⁴⁰. Se, da un lato, infatti, si tende spesso a sovrapporre i due concetti e ad usarli come se fossero interscambiabili, - dal momento che «tutte e due [democrazia deliberativa e democrazia partecipativa] si collocano all'interno dello stesso campo teorico, si occupano del medesimo problema: come aprire i processi decisionali pubblici, nell'ambito dei diversi livelli di governo, a tutti coloro che a tali processi sono interessati»⁴¹ - dall'altro si tende invece a distinguerli. Sottolineando, di volta in volta, o il diverso contesto culturale di riferimento⁴², o il carattere più teorico della democrazia deliberativa rispetto al carattere più concreto della democrazia partecipativa⁴³, riconducendo talvolta a tale distinzione anche il carattere derivato della prima rispetto alla seconda⁴⁴ o, al contrario, guardando alla democrazia deliberativa come ad una forma più circoscritta e definita di democrazia partecipativa⁴⁵.

Se infatti, tendenzialmente, la democrazia deliberativa è riconducibile all'elaborazione teorica operata dalla dottrina anglo-americana - sviluppatasi nell'ambiente culturale anglosassone con gli studi realizzati negli anni '80 nel solco di quelli sulla democrazia degli anni '60 e '70 - la democrazia partecipativa sembra, invece, affondare le proprie radici nell'ambiente culturale sudamericano derivando più specificatamente dalle pratiche esperienze del mondo latino-

avant-propos de Viviane Reding; prefazione de Philippe Poirier, Windhof, 2014; J.-P. Gaudin, *La démocratie participative*, Paris, 2013; G. Lebreton (sous la direction de), *La démocratie participative: enjeux et réalités. France, Brésil, Chine, Suisse, Union européenne*, Paris, 2013. S. Cassese, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, 2017; A. Bächtiger, J. S. Dryzek, J. Manesbridge, M. Warren (eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford, 2018.

⁴⁰ Vedi le considerazioni di V. Molaschi, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, cit., 33 ss.

⁴¹ R. Bifulco, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., 67.

⁴² L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 4, 2006, 11 ss; in tal senso anche R. Bifulco, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., 67.

⁴³ R. Bifulco, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., p.67.

⁴⁴ *Ibidem*, 69.

⁴⁵ In tal senso L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., 14 che parla di democrazia deliberativa come «una forma di democrazia partecipativa, ma i suoi contorni sono più circoscritti e più definiti». Cfr. altresì U. Allegretti, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Diritto amministrativo*, n. 4, 2007, 779-80; U. Allegretti, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 2008, 175-217; U. Allegretti, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione delle democrazie*, in Id.(a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., 17, il quale individua così il nodo problematico: «...la democrazia partecipativa trova nel momento deliberativo un suo elemento essenziale, e d'altronde la democrazia deliberativa ha il suo luogo privilegiato proprio nelle procedure partecipative. Tuttavia rimangono tra le due correnti di idee importanti differenze, legate soprattutto al fatto che nella democrazia partecipativa la componente deliberativa è soltanto elemento di un fenomeno più complesso e matrici che non si limitano all'interesse per il valore e le tecniche dell'argomentazione razionale, che rappresenta invece la preoccupazione assorbente della democrazia deliberativa».

americano⁴⁶ quali quella «*path-breaking*»⁴⁷ del budget partecipativo di Porto Alegre inaugurata nel 1989. Dal che la natura normativa e astratta e il carattere di «ideale normativo di democrazia»⁴⁸, costruito intorno al «carattere deliberativo dei processi decisionali ... [e all'] inclusività degli stessi»⁴⁹, attribuito alla democrazia deliberativa, rispetto al carattere «applicativo e concreto» della democrazia partecipativa. Prospettiva secondo la quale la democrazia deliberativa finisce per costituire lo «sfondo teorico» entro il quale trovano collocazione le diverse esperienze di democrazia partecipativa quali «forme concrete, applicazioni delle teoria della democrazia deliberativa».⁵⁰ Non mancano, poi, in questo quadro di riferimento le posizioni che sottolineano le differenti finalità e la differente logica di funzionamento dei due modelli: come assoggettamento del processo decisionale a principi e regole il modello di democrazia deliberativa e come conferimento di un potere di influenza sulla decisione finale per la democrazia partecipativa.⁵¹

Al di là degli elementi distintivi ricostruiti dalla dottrina tra i due concetti, è indubbio che il carattere pratico e concreto delle forme di democrazia partecipativa abbia permesso la sua applicazione in alcuni settori specifici. In particolare, negli ultimi anni, gli strumenti di democrazia partecipativa sono stati utilizzati nell'ambito del diritto amministrativo dando vita ad esperienze significative, come quella del *débat public* francese, creato nel 1995 dalla legge Barnier a cui si è poi variamente ispirata l'Italia, da ultimo con la legge sui contratti pubblici del 2016.

E non è un caso che le pratiche partecipative abbiano trovato terreno fertile proprio in questa branca del diritto. Il diritto amministrativo nella sua natura proteiforme, che include anche una sua visione come «diritto della società»⁵², si è

⁴⁶ Cfr. J.-P. Vargas Céspedes, D.A. Zamuner, *Dalla retorica partecipativa alla realtà quotidiana: lo stato attuale della democrazia partecipativa in America centrale*, in *Democrazia e diritto*, n.3, 2006, 24-41.

⁴⁷ R. Bifulco, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., p.67.

⁴⁸ *Ibidem*, 68.

⁴⁹ *Ivi*.

⁵⁰ *Ibidem*, 71.

⁵¹ V. Molaschi, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, cit., 40 ss., alla quale si rinvia per gli ulteriori profili relativi agli aspetti qualitativi e quantitativi della partecipazione e alle distinzioni relative alla formalizzazione o meno delle pratiche utilizzate.

⁵² Cfr. S. Cassese, *Lo stato presente del diritto amministrativo italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2010, 389-400; S. Cassese, L. Torchia, *Diritto amministrativo. Una conversazione*, Bologna, 2014, 36-37: «Il diritto amministrativo ha avuto numerose evoluzioni per lo più passate inosservate agli occhi degli studiosi che hanno operato da meri commentatori o applicatori, o avvocati. E' stato diritto dell'autorità e diritto dei cittadini oltre che diritto misto, dell'uno e degli altri. Ha subito modificazioni passando da diritto dello Stato ad amministrazione ristretta a diritto dello stato amministrativo. Quest'ultimo cambiamento è il più importante, perché lo stato amministrativo abbraccia l'intera società...Questa è un'osservazione che si fonda su molti elementi. Il primo è la vastità: il diritto amministrativo ormai tocca ogni aspetto della vita civile e collettiva. Il secondo è il modo della formazione: il diritto amministrativo si forma dal basso, in base ad esperienze e

infatti rivelato capace di assorbire ed integrare le nuove esigenze di partecipazione.

3. Alle origini del *Grand Débat National*: la loi Barnier del 1995, il *débat public* e il ruolo della *Commission Nationale du Débat Public*

L'apertura del diritto amministrativo alle istanze di partecipazione è stata oggetto di particolare interesse nella dottrina francese che negli anni si è interrogata⁵³ sulle trasformazioni in atto, sullo sviluppo della *démocratie administrative*⁵⁴, sui rapporti di quest'ultima con uno dei caratteri fondanti dell'azione amministrativa - quello relativo al potere di decisione unilaterale - e sui possibili esiti di questo rapporto. Si tratta di un campo d'indagine molto ampio, nel merito del quale non si entrerà in questa sede, ma che è tuttavia utile a comprendere le dinamiche che hanno portato in Francia allo sviluppo e all'applicazione di numerosi strumenti di democrazia partecipativa nell'ambito delle procedure decisionali amministrative.

Il diritto amministrativo è nato e si è sviluppato in Francia tra i XVIII e il XX secolo nella prospettiva del rapporto tra potere Esecutivo e amministrazione al di fuori del concetto di democrazia che invece è fondante nell'analisi della scienza politica e del diritto costituzionale⁵⁵. I capisaldi del costituzionalismo francese, sviluppatisi intorno alla lunga tradizione "*légitimiste*" erede della Rivoluzione, fecero, infatti, del Parlamento, che vota la legge ed è espressione della volontà generale, la sola sede istituzionale della democrazia proprio in virtù del principio di rappresentanza⁵⁶. Tale sviluppo del diritto amministrativo ha determinato a lungo l'assenza dell'elaborazione di una «*théorie démocratique de l'action de gouvernementale*»⁵⁷ dal momento che l'amministrazione aveva sempre tratto la propria legittimazione democratica, in primis, dalla subordinazione della sua azione alle leggi votate dal Parlamento e, successivamente, dal Governo derivante (indirettamente) dal suffragio universale e diretto. Tuttavia, nel tempo, - anche grazie all'evoluzione della forma di governo che ha spostato, con l'avvento della V Repubblica, il baricentro istituzionale dal Parlamento all'Esecutivo (Presidente della Repubblica e

correzioni, interpretate dagli uffici, anche se poi regole, procedure e principi finiscono in leggi. Il terzo è la ricaduta: il diritto amministrativo permea tutta la nostra giornata».

⁵³ Cfr. in argomento C. Testard, *Pouvoir de décision unilatéral de l'administration et démocratie administrative*, Paris, 2018.

⁵⁴ V. J. Rivero, *À propos des métamorphose de l'administration d'aujourd'hui: démocratie et administration*, in *Mélanges offerts à R. Savatier*, Paris, 1965, 821-833; cfr. altresì B. Daugeron, *La démocratie administrative dans la théorie du droit public: retour sur la naissance d'un concept*, in *Revue française d'administration publique*, n.1, 2011, n. 137-138, 21-37; J.-B. Auby, *Droit administratif et démocratie*, in M Lombard (sous la direction de), *Régulation économique et démocratie*, 2006, 13-28; B. Daugeron, *La démocratie administrative dans la théorie du droit public: retour sur la naissance d'un concept*, in *Revue française d'administration publique*, n. 137-138, 2011, 21-37.

⁵⁵ C. Testard, *Pouvoir de décision unilatéral de l'administration et démocratie administrative*, cit., 6 ss.

⁵⁶ P. Rosanvallon, *Le bon gouvernement*, Paris, 2015, 17 ss.

⁵⁷ *Ibidem*, 187.

Governo) – ha cominciato a svilupparsi a livello costituzionale un interesse e un'attenzione verso l'analisi del principio democratico nell'ambito dell'azione di Governo. La dottrina costituzionalistica ponendo l'accento sulla “*démocratie exécutive*” ha permesso di individuare il nesso tra amministrazione e democrazia. In effetti, il potere amministrativo è aumentato nel tempo e la necessità di accrescere la legittimità democratica dell'azione dell'amministrazione si è fatta sempre più pressante. Il diritto amministrativo, l'amministrazione e il suo potere di decisione unilaterale hanno una relazione molto stretta con la democrazia in quanto l'amministrazione è il cuore dell'apparato dello Stato il quale, a sua volta, in quanto democratico, dispone di una organizzazione essa stessa democratica «*bras armé du pouvoir exécutif lequel s'insère également dans la théorie démocratique*». ⁵⁸

Ciò premesso, occorre dire che, in Francia, negli ultimi anni si è assistito ad un grande sviluppo della democrazia amministrativa e le procedure di partecipazione degli amministrati nell'ambito delle decisioni dell'amministrazione hanno rappresentato il vero cuore pulsante della democrazia amministrativa stessa che si è arricchita di strumenti in parte istituzionalizzati, come le consultazioni locali, le concertazioni ⁵⁹ e il dibattito pubblico, in parte emergenti, quale adattamento alla domanda sociale di partecipazione, come le inchieste pubbliche ⁶⁰ o le consultazioni sulle piattaforme elettroniche.

Proprio nell'ambito di queste forme è nato e si è sviluppato lo strumento del *débat public*.

Quest'ultimo è uno strumento di democrazia partecipativa ⁶¹ per la “consultazione preventiva” del pubblico e delle associazioni sulle decisioni di

⁵⁸ C. Testard, *Pouvoir de décision unilatéral de l'administration et démocratie administrative*, cit., 9.

⁵⁹ La concertazione ha trovato applicazione essenzialmente nell'ambito del diritto urbanistico per poi estendersi anche ad altri ambiti e al diritto dell'ambiente. Essa viene comunemente definita come uno scambio bilaterale di informazioni e di opinioni per giungere alla determinazione comune di obiettivi e di mezzi ovvero all'elaborazione comune della decisione. Cfr. C. Testard, *Pouvoir de décision unilatéral de l'administration et démocratie administrative*, cit., 294.

⁶⁰ Lo strumento dell'inchiesta pubblica è uno strumento antico che affonda le proprie radici in una legge del 1810 sull'espropriazione per causa di pubblica utilità. Il dispositivo era stato pensato come esigenza di conciliazione tra la protezione del diritto di proprietà in caso di esproprio e la necessaria presenza dell'interesse generale. Nel XX secolo l'istituto entra nell'ordinamento francese – dopo essere stato oggetto di dibattito negli anni Settanta – con la legge del 12 luglio 1983 relativa alla democratizzazione delle inchieste pubbliche e alla protezione dell'ambiente, legge riformata nel 2014. Cfr. M. Fromont, *Fondements de la démocratie participative en droit français*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit. 47 ss.

⁶¹ Oltre agli autori già menzionati per la dottrina francese cfr. in argomento anche D. Turpin, *Démocratie représentative et démocratie participative*, in *Constitutions et pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Paris, 2008, 565-580; X Vandendriessche, “*Démocratie participative*” et légitimité: quelques interrogations, in *Constitutions et pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, cit., 581-591.

pianificazione riguardanti l'ambiente⁶² introdotto in Francia dalla legge Barnier n. 95-101 del 2 febbraio 1995 relativa *au renforcement de la protection de l'environnement*⁶³. Tale legge ha anche creato (art. 2) la *Commission Nationale du Débat Public* (CNDP)⁶⁴ che è incaricata dell'organizzazione del dibattito e dell'informazione dei cittadini in questo ambito e le cui prerogative sono state ulteriormente estese dalla legge sulla democrazia di prossimità n. 2002-276 del 27 febbraio 2002 che l'ha trasformata in un'autorità amministrativa indipendente⁶⁵. Sebbene riconducibile alle procedure più antiche come l'inchiesta pubblica nata nel XIX secolo per raccogliere alcune *doleances* per la realizzazione di un progetto d'interesse pubblico - che interviene solo nel momento in cui la realizzazione del progetto è molto avanzata ed è stata riformata in senso

⁶² Merita qui ricordare come la procedura del *débat public* in ambito ambientale sia stata solo il primo passo di una spinta alla partecipazione sviluppatasi nell'ordinamento francese. Qualche anno più tardi tale spinta sarà prodotta dalla Convenzione di Aarhus del 1998 relativa all'accesso alle informazioni, alla partecipazione del pubblico ai processi decisionali e all'accesso alla giustizia in materia ambientale, la quale sarà incorporata nella *Charte de l'environnement* del 2004, costituzionalizzata, com'è noto, nel 2005.

⁶³ P. Sadran, *Débat public et délibération démocratique*, in *La profondeur du droit local. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence*, Paris, 2006, 419-427; J. Chevallier, *La démocratie délibérative: mythe et réalité*, in *Politique, communication et technologies. Mélanges en l'honneur de Lucien Sfez*, Paris, 2006, 86-87 [75-87]; J. Chevallier, *Le débat public en question*, in *Pour un droit commun de l'environnement. Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Paris, 2007, 489-508; P. Subra, *À quoi et à qui sert le débat public?*, in *Hérodote*, n. 3, 2003, 149-170; F. Massit-Folléa, Cécile Méadel, *Introduction. Communication et débat public*, in *Hermès, La Revue*, n.1, 2007, n. 47, 9-17; L. Monnoyer-Smith, *Instituer le débat public: un apprentissage à la française*, in *Hermès, La Revue*, n.1, 2007, n. 47, 19-28; R. Badouard, C. Mabi, *Le débat public à l'épreuve des controverses*, in *Hermès, La Revue*, n. 1, 2015, n. 71, 145-151; R. Badouard, C. Mabi, *Controverses et débat public: nouvelles perspectives de recherche*, *Hermès, La Revue*, n. 3, 2015, n. 73, 225-231; P. Zémor, *Développer en France une culture du débat public*, in *Revue française d'administration publique*, n. 4, 2015, n. 156, 1101-1112; M. Revel, C. Blatrix; L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. Hériard Dubreuil, R. Lefebvre, *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, cit.

⁶⁴ Ai sensi dell'art. L121-3 del Codice dell'ambiente essa è composta da 25 membri (il numero è stato aumentato dall'art. 246 della *Loi Grenelle II* del 2010) oltre che dal Presidente e da due vice-presidenti nominati per decreto, da parlamentari (un deputato e un senatore) ed eletti locali (in numero di sei); da un membro del Consiglio di Stato; da un membro della Corte di Cassazione; da un membro della Corte di Conti; da un membro del corpo dei Tribunali amministrativi e delle corti amministrative d'appello; da due rappresentanti delle associazioni incaricate della protezione dell'ambiente che esercitano la loro attività su tutto il territorio nazionale; da due rappresentanti dei consumatori; da due personalità qualificate di cui almeno una abbia esercitato le funzioni di *commissaire enquêteur*; da due rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e da due rappresentanti delle imprese o delle *chambres consulaires*, di cui un rappresentante delle imprese agricole nominati con decreto dal Primo Ministro su proposta delle rispettive organizzazioni professionali più rappresentative (quest'ultimo comma è stato inserito dall'art. 246 della *loi Grenelle II* del 2010).

⁶⁵ L'art. 134 della legge n. 2002-276 del 27 febbraio 2002 ha modificato l'art. L 121-1 del Codice dell'ambiente precisando i compiti della CNDP. Essi sono essenzialmente diretti a vegliare sul rispetto della partecipazione del pubblico al processo di elaborazione di progetti d'interesse nazionale dello Stato, delle collettività territoriali, di enti pubblici, o di persone private nell'ambito di categorie fissate per decreto, attraverso la definizione di principi e attraverso l'attività consultiva. Sul *débat public* e sulla *Commission Nationale du Débat Public* v. diffusamente M. Revel, C. Blatrix; L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. Hériard Dubreuil, R. Lefebvre, *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, cit., 9 ss.

maggiormente democratico dalla legge Bourchardeau del 1983⁶⁶ -, il dibattito pubblico se ne discosta per la differente fase in cui esso viene attivato. Il dibattito pubblico interviene, infatti, a monte del processo decisionale, nel momento in cui tutte le opzioni sono aperte e quando la sua stessa opportunità può essere contestata.

Nel dibattito pubblico un'attenzione particolare merita proprio la *Commission Nationale du Débat Public*. Tale interesse nasce principalmente dal ruolo da essa assunto nella procedura prevista dalla legge. La CNDP, infatti, in qualità di autorità amministrativa indipendente, di “potere neutro”, posta in posizione intermedia tra il decisore pubblico e i cittadini, forte dei poteri che sono stati progressivamente estesi si è imposta, negli anni, nell'ordinamento francese quale motore essenziale sia nella produzione di norme, sia quale strumento di concertazione con il pubblico⁶⁷.

La legge attribuisce alla CNDP il compito di animare dibattiti sulle grandi opere pubbliche di pianificazione che abbiano un interesse per lo Stato, le collettività territoriali, gli enti pubblici, le società ad economia mista e che rappresentino una sfida socio-economica o abbiano un impatto significativo sull'ambiente nella fase della loro elaborazione. Il rafforzamento del dibattito pubblico e della CNDP è stato favorito dalla succitata legge del 27 febbraio del 2002 relativa alla democrazia di prossimità che ha, come si è detto, implementato il ruolo della CNDP. Infatti, nel definirne la missione principale, ovvero quella di vigilare sul rispetto della partecipazione del pubblico al processo di elaborazione dei progetti che le sono sottoposti, la legge ha sostanzialmente fatto divenire l'organizzazione stessa del dibattito (da parte della CNDP) una delle modalità della partecipazione.⁶⁸

Oltre alla *saisine* facoltativa della CNDP per tutti i progetti di opere infrastrutturali di sviluppo e di gestione con importi ricompresi entro un determinato tetto⁶⁹, nel 2002 la legge ha introdotto una *saisine* obbligatoria della Commissione nei casi in cui la natura del progetto, le sue caratteristiche tecniche o i costi⁷⁰ lo richiedano. Di contro, non è stata rimessa in discussione la competenza discrezionale della CNDP per l'organizzazione del dibattito. Le modalità del dibattito vengono infatti decise dalla CNDP in funzione delle caratteristiche di ciascun progetto e quando essa ritiene che non sia necessario un dibattito può raccomandare l'organizzazione di una concertazione con il pubblico, fissando essa stessa le modalità e designando anche un terzo garante della partecipazione del pubblico⁷¹. La legge n. 2010-788 del 12 luglio 2010,

⁶⁶ P. Ledenic, *La réglementation en France depuis la loi Bouchardeau*, in *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, vol. 81, n. 1, 2016, 6-7.

⁶⁷ Cfr. CNDP, *Cnpd 2002-2012. Le Cahier de Méthodologie*, 2012.

⁶⁸ In tal senso C. Testard, *Pouvoir de décision unilatéral de l'administration et démocratie administrative*, cit., 297.

⁶⁹ Da 150 a 300 milioni di euro.

⁷⁰ Superiori ai 300 milioni di euro.

⁷¹ Dalla sua investitura la CNDP deve rispettare il termine di due mesi per decidere, motivando, sulle modalità di partecipazione del pubblico. Qualora la CNDP ritenga

cosiddetta Grenelle II, ha ulteriormente ampliato le competenze della CNDP che può, d'ufficio o su richiesta del *maître d'ouvrage* o del responsabile pubblico del progetto, designare un garante incaricato di vigilare che la concertazione permetta al pubblico di presentare osservazioni e controproposte. L'ordinanza del 3 agosto del 2016⁷² sulla riforma della partecipazione ambientale ha nuovamente modificato la procedura del *débat public* estendendo ancora di più il ruolo della CNDP. Attualmente è possibile organizzare un dibattito pubblico su progetti, piani, programmi di interesse nazionale sottoposti a valutazione ambientale. La CNDP può essere adita dal Governo su un progetto di riforma relativo alla politica pubblica suscettibile di avere un effetto importante sull'ambiente e sulla pianificazione territoriale. Allo stesso modo, la modifica ha aperto anche a 60 parlamentari o a 500000 cittadini di nazionalità di paesi dell'Unione europea residenti in Francia la possibilità di adire la CNDP⁷³.

Alla luce di quanto suesposto, il *débat public*⁷⁴ si è imposto come la procedura di partecipazione del pubblico per eccellenza benché esso sia più propriamente limitato ai progetti di sviluppo più importanti. Ed è proprio con la succitata legge del 1995 e la creazione della CNDP e con le successive modifiche che si è andato, nel tempo, definendo una sorta di «droit du débat public»⁷⁵.

necessario organizzare un dibattito pubblico può farlo essa stessa, oppure incaricarne della gestione una *commission particulière*, oppure affidare tale compito al committente o all'ente pubblico responsabile del progetto, indicando in questo caso, a garanzia del corretto svolgimento, le modalità del dibattito. Qualora la CNDP non ritenga necessario il dibattito pubblico può raccomandare al *maître d'ouvrage* o al responsabile del progetto di organizzare una concertazione secondo precise condizioni da essa proposte. Il silenzio della Commissione sull'istanza ad essa rivolta implica la rinuncia a qualsiasi azione di organizzazione del dibattito o di affidamento dello stesso al committente o all'ente pubblico responsabile del progetto. L'avvio del dibattito pubblico, che non può avvenire senza il beneplacito della CNDP, è preceduto dalla predisposizione, da parte del *maître d'ouvrage*, di un dossier contenente la storia del progetto con la descrizione delle ragioni, delle caratteristiche, dei costi del progetto stesso. Una volta avviato, il dibattito pubblico dura quattro mesi ed è prorogabile dalla CNDP, che ne motiva la decisione, per altri due. Al termine del dibattito pubblico il Presidente della CNDP redige un resoconto facendo un bilancio della consultazione con il quale vengono evidenziate le varie posizioni emerse ed entro tre mesi dalla sua pubblicazione il *maître d'ouvrage* o l'ente responsabile del progetto comunica le proprie determinazioni, rendendo noto se ha intenzione di realizzarlo senza variazioni, oppure modificarlo in base agli esiti del dibattito oppure addirittura ritirarlo.

⁷² Cfr. Ordinanza n. 2016-1058 del 3 agosto 2016 relativa alla modifica delle regole applicabili alla valutazione ambientale dei progetti, piani e programmi. V. anche la legge di ratifica dell'ordinanza del 2016, la n. 2018-148 del 2 marzo 2018.

⁷³ J.-F. Struillou, N. Hutten, *Chronique. Démocratie environnementale*, in *Revue juridique de l'environnement*, vol. volume 42, n. 1, 2017, 111-141; T. Bertrand, J. Marguin, *La notion de participation à l'aune de la protection de l'environnement et de la procédure de débat public*, in *Revue juridique de l'environnement*, vol. volume 42, n. 3, 2017, 457-493.

⁷⁴ S. Vallemont (sous la direction de), *Le débat public: une réforme dans l'Etat*, Paris, 2001; L. Simard, L. Lepage, J.-M. Fourniau, M. Gariépy, M. Gauthier (sous la direction de), *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement*, Paris, 2006.

⁷⁵ Cfr., J.-J. Helin, *La loi Barnier et la participation du public. Adjustements et innovation*, in *Revue Juridique d'Environnement*, n. 2, 1995, 225, il quale mette in guardia dalle ambiguità e dalle illusioni: «L'introduction en droit français, dans un texte législatif, d'un droit au débat public, est incontestablement une innovation importante mais qui, pour éviter toute illusion et toute ambiguïté, doit clairement être située dans son esprit et dans son contexte». V. anche C. Blatrix, *Genèse et consolidation d'une institution: le débat public en France*, in M. Revel,

In dottrina non sono mancate le critiche alla procedura del *débat public*. Benché essa abbia rappresentato un'importante novità – ricollegandosi all'esperienza canadese del *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* (BAPE) creato nel 1978⁷⁶ - la procedura presenta un carattere limitato *in primis* perché riferita solo alle grandi operazioni pubbliche di pianificazione di interesse nazionale e in secondo luogo perché mantiene un carattere facoltativo, in quanto la sua organizzazione è rimessa all'apprezzamento della CNDP. È tuttavia innegabile che nell'introdurre il *débat public* i pubblici poteri francesi abbiano voluto ampliare gli spazi della discussione nella fase che precede la presa delle decisioni. Il *débat public* si è così sviluppato quale procedura centrale di partecipazione nell'ambito di numerose iniziative, dai trasporti alla pianificazione turistica o alla creazione di parchi turistici⁷⁷.

Esso è dunque divenuto uno strumento essenziale per la comprensione delle trasformazioni in atto dell'azione pubblica, quale 'fatto politico totale'⁷⁸, volto a riflettere le contraddizioni e le tensioni della politica contemporanea nel passaggio dallo stato produttore allo stato regolatore e proprio nella contrapposizione tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa. Esso ha rappresentato così una sorta di «laboratoire de nouveaux modes d'organisation de la discussion collective et de la participation»⁷⁹. E non ha mancato di suscitare numerosi interrogativi derivanti dalle dinamiche poste in essere. Interrogativi relativi alla sua utilità, alla sua capacità di coinvolgere diverse categorie di attori dagli eletti, ai cittadini, dagli studiosi alle associazioni, agli esperti di categoria⁸⁰. Ma anche interrogativi sulla natura stessa del rafforzamento della partecipazione, divisa tra la reale capacità di coinvolgimento di più categorie di cittadini nella presa della decisione e le dinamiche di controllo in una fase che, invece, precede la decisione stessa. In primo piano, proprio il tema della decisione, la quale diventa rilevante in un discorso sul dibattito pubblico per evitare che esso rimanga uno strumento, a conti fatti, "scollegato" dalla stessa e per evitare che l'interesse per lo strumento (il *débat public*), quale

C. Blatrix; L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. Hériard Dubreuil, R. Lefebvre, *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, cit., 43 ss; R. Romi, *Le débat public dans le droit positif*, in M. Revel, C. Blatrix; L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. Hériard Dubreuil, R. Lefebvre, *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, cit., 57 ss.

⁷⁶ V. M. Gautier, L. Simard, *Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec: mise en œuvre et effets*, in M. Revel, C. Blatrix, L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. Hériard Dubreuil, R. Lefebvre, *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, cit., 78 ss.

⁷⁷ Cfr. Tabella riepilogativa relativa ai 37 dibattiti pubblici organizzati dalla CNDP dal 1997 al 2007 in M. Revel, C. Blatrix; L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. Hériard Dubreuil, R. Lefebvre, *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, cit., 25-29.

⁷⁸ M. Revel, C. Blatrix; L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. Hériard Dubreuil, R. Lefebvre, *Introduction*, in Id., *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, cit., 10.

⁷⁹ *Ivi*.

⁸⁰ R. Rollant, *De la légitimation des acteurs à la légitimité du débat public*, in M. Revel, C. Blatrix; L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. Hériard Dubreuil, R. Lefebvre, *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, cit., 178 ss; X. Godard, *La place de l'expertise dans le débat. Appréciation tirées d'une expérience interne à la commission*, in M. Revel, C. Blatrix; L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. Hériard Dubreuil, R. Lefebvre, *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, cit., 201 ss.

terreno di osservazione di fenomeni politici più ampi, possa superare l'interesse per le finalità stesse in funzione delle quali esso è concepito⁸¹. Un piano che ha imposto anche una riflessione sul rapporto tra gli eletti⁸² e il dibattito pubblico in una rimessa in discussione della democrazia rappresentativa e la difficoltà di posizionamento degli eletti nell'ambito di tale procedura, con ricadute sull'articolazione del dibattito stesso e sul processo decisionale. Temi che, con le dovute differenze, faranno da sfondo anche al *Grand Débat National*.

4. Dal *débat public* al *Grand Débat National*

Per parlare del *Grand Débat National* il riferimento al *débat public* è parso d'obbligo. Non vi è alcun dubbio, infatti, che il *Grand Débat National* abbia preso le mosse dall'esperienza ormai consolidata del dibattito pubblico introdotto nel 1995 dalla legge Barnier.

Esso tuttavia se ne è discostato per tutta una serie di elementi che saranno evidenziati più avanti e che consentono di guardare a tale iniziativa come ad un interessante esperimento volto a far uscire lo strumento del dibattito pubblico dall'ambito amministrativo per consentirne un'utilizzazione, con le dovute differenze, nell'ambito del diritto costituzionale. L'originalità dell'esperienza del *Grand Débat National* risiede dunque nel tentativo, - come vedremo - per certi versi riuscito, per altri no, di testare le potenzialità del coinvolgimento del pubblico a livello nazionale quale risposta a quell'esigenza, riportata in premessa a queste pagine, della ricerca di una sintesi tra democrazia rappresentativa e partecipativa.

Per poter esprimere una valutazione complessiva sul *Grand Débat National* e verificare se esso abbia portato un reale contributo in tale direzione, appare necessario ripercorrere la vicenda analizzando le modalità con cui si è svolto e gli esiti cui esso è pervenuto.

Annunciato dal Presidente Macron⁸³ il 18 dicembre del 2018, ufficialmente comunicato il 13 gennaio 2019 con una *Lettre aux Français*, il *Grand*

⁸¹ *Ibidem*, 16.

⁸² R. Lefebvre, *Les élus: des acteurs peu dialogiques du débat public*, in M. Revel, C. Blatrix; L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. Hériard Dubreuil, R. Lefebvre, *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, cit., 207 ss.

⁸³ Sebbene l'appello al popolo e l'organizzazione di un *Grand Débat National* per la partecipazione del pubblico ad un dibattito sui grandi temi di orientamento delle politiche pubbliche sia originale, l'iniziativa non è del tutto nuova. Già nel 2016, l'allora Presidente, François Hollande in un'intervista sulla rivista *Le Débat* sottolineò come la migliore risposta alla radicalizzazione delle contestazioni contro il potere fosse quella di rimediare ai difetti della democrazia francese attraverso l'associazione dei cittadini alle decisioni con l'introduzione di meccanismi regolari di consultazione per i cittadini quali le giurie, gli stati generali, i dibattiti partecipativi, i referendum locali. Cfr. *Le Débat*, n. 191, 2016. L'intervista fu parzialmente pubblicata su *Le Monde*, 16 settembre 2016.

Merita ricordare come tali affermazioni del Presidente Hollande fossero collegate all'attualità politica di allora, in particolare all'organizzazione di una consultazione locale del 26 giugno 2016 relativa al progetto di aeroporto a Notre-Dame-des Landes che aveva riscontrato forti opposizioni nella popolazione. L'amministrazione avvertì la necessità di tener conto dell'opposizione dei cittadini organizzando procedure classiche di partecipazione,

Débat National era stato avviato il 15 gennaio 2019 e si era svolto per due mesi fino al 15 marzo 2019 (il 18 marzo per i contributi in internet). Quattro i grandi temi scelti per lo svolgimento del dibattito: fisco e spesa pubblica, organizzazione dei servizi pubblici, transizione ecologica, democrazia e cittadinanza.

A differenziare sin dall'inizio il GDN dal *débat public* è stato il ruolo giocato dall'Esecutivo. Il Governo ha, infatti, ricoperto un ruolo chiave nella preparazione e nello svolgimento del *Grand Débat National*. L'iniziativa lanciata dal Capo dello Stato è stata portata avanti, sin dai primi momenti, dal Governo Philippe che già dal 14 dicembre aveva chiesto⁸⁴ alla *Commission National du Débat Public* (CNDP) di consigliare e accompagnare l'organizzazione di tale dibattito.

Proprio il coinvolgimento della CNDP aveva inizialmente maggiormente richiamato lo strumento del *débat public* ma in un secondo momento si era assistito ad una divaricazione delle due procedure.

Occorre infatti, precisare che, a differenza del *débat public*, l'intervento della CNDP, è stato, nei fatti, circoscritto alla fase iniziale del *Grand Débat National*. Quest'ultimo, invece, si è poi svolto secondo una procedura *ad hoc* autorizzata dal decreto n. 2019-23 del 14 gennaio 2019 (J.O. del 15 gennaio 2019) che ha istituito presso il Primo Ministro una missione di organizzazione e di coordinamento (formata di circa 40 persone) del *Grand Débat National*.

Invero, la CNDP aveva, sin dal 17 dicembre 2018, accettato⁸⁵ la richiesta del Governo di consulenza e accompagnamento del *Grand Débat National* circoscrivendo tale missione alla fase di organizzazione del dibattito e subordinandone, tuttavia, la prosecuzione, fino alla redazione del Rapporto finale, all'impegno del Governo di rispettare per tale dibattito pubblico i principi fondamentali della CNDP⁸⁶.

Tuttavia, in seguito a un disaccordo intercorso con il Governo sulle garanzie d'indipendenza nello svolgimento del dibattito stesso, la Presidente della CNDP, Chantal Jouanno, - che aveva personalmente assunto la missione di accompagnamento - dopo la fase iniziale di organizzazione, aveva invece messo fine alla collaborazione con le dimissioni del 9 gennaio 2019.

Prima di mettere fine alla sua missione, la CNDP aveva comunque elaborato un documento⁸⁷ nel quale aveva, nel rispetto dei propri compiti, proposto un metodo e alcuni principi di riferimento cui attenersi nello svolgimento del dibattito nazionale, astenendosi dal definire gli obiettivi e le

inchieste pubbliche e dibattiti pubblici, che non ebbero l'impatto desiderato e pertanto si cercò di intraprendere un'altra via, quella della consultazione locale. Malgrado il risultato positivo della consultazione organizzata per il 26 giugno 2016 la fine del mandato di Hollande determinò l'abbandono del progetto

⁸⁴ Cfr. Lettera del 14 dicembre 2018 con cui il Primo Ministro Philippe aveva inoltrato alla CNDP la richiesta di consulenza e accompagnamento per l'organizzazione del dibattito.

⁸⁵ Cfr. CNDP, Decisione n. 2018/121/GDN/1 del 17 dicembre 2018, JORF n. 0294 del 20 dicembre 2018.

⁸⁶ *Ivi*, art. 2.

⁸⁷ C. Jouanno, *Rapport, Mission d'accompagnement et de conseil pour le Grand Débat National*, 19 gennaio 2019.

attese del Governo e l'impegno di quest'ultimo a tener conto dei risultati, in quanto scelte di natura politica non spettanti ad una autorità amministrativa indipendente.

In questa fase di iniziale collaborazione con Governo, la CNDP aveva più volte ribadito la propria natura di autorità amministrativa indipendente, il rigore e la neutralità che, di conseguenza, avrebbe contraddistinto il proprio operato, ricordato il criterio della trasparenza e dell'equivalenza, richiamandosi costantemente a tutti questi principi fondamentali. La CNDP, in tal modo, aveva voluto, con forza, rimarcare la propria indipendenza e il proprio atteggiamento vigile sulla garanzia di apoliticità dello svolgimento del *Grand Débat National* affinché esso non si trasformasse in un'occasione di natura politica né per il Governo, né per la maggioranza, né per alcun partito politico. Di conseguenza, l'apoliticità avrebbe anche contraddistinto il rapporto di restituzione del dibattito⁸⁸. E, in tal senso, il Governo era stato invitato a chiarire il più possibile le ragioni che l'avevano portato a lanciare il dibattito e le relative aspettative, - ovvero se queste fossero legate più all'intento di ascoltare la popolazione oppure a quello di collaborare per proporre risposte alla crisi attuale - e a precisare chiaramente le modalità con cui si sarebbe impegnato a rispondere alle proposte avanzate. In particolare, quest'ultimo punto era stato ritenuto dalla CNDP fondamentale, dal momento che, nelle audizioni preliminari, essa aveva rilevato una forte sfiducia nei confronti della sincerità del Governo e verso le stesse pratiche partecipative, considerate inutili se poi il Governo non ne avesse tenuto conto. In quest'ottica, la CNDP aveva raccomandato al Governo di rispondere per iscritto, con pubblicazioni, con argomentazioni dettagliate a tutte le posizioni assunte e a tutte le proposte, raccomandando anche lo svolgimento di dibattiti sulle conclusioni a diversi livelli decisionali, locali e nazionali. Inoltre era stata fortemente sconsigliata la precisazione in anticipo di qualsiasi posizione precostituita del Governo, il quale avrebbe, invece, dovuto assumere un atteggiamento aperto, di neutralità ed ascolto "attivo" per evitare che si diffondesse il sentimento che tutto fosse già stato deciso in anticipo.

La CNDP aveva anche indicato diverse modalità per garantire la più ampia partecipazione possibile: riunioni d'iniziativa locale RIL; stands mobili di prossimità; piattaforme informatiche; conferenze regionali di cittadini; *ateliers* di attori socio-economici.

Si trattava di una via fortemente proceduralizzata e inquadrata da cui emergeva chiaramente l'esigenza primaria che il Governo fosse chiaro su tutte le fasi del *Grand Débat National*.

La frattura tra Governo e CNDP, maturata all'inizio di gennaio, aveva, infine, condotto al trasferimento dell'organizzazione del dibattito in capo al Governo, segnando in tal senso una netta cesura rispetto alla procedura del *débat public*.

⁸⁸ *Ibidem*, 24. Quattro i principi indicati su cui fondare la restituzione del dibattito: la riproduzione fedele delle proposte; la trasparenza del processo; la non gerarchizzazione delle proposte formulate; la neutralità nel riportare le proposte.

Nato, per così dire “per gemmazione” dal *débat public*, il *Grand Débat National* ha finito in tal modo per divenire uno strumento diverso, del tutto nuovo, sia per la procedura utilizzata, che si distaccava da quella prevista dalla legge sul *débat public* (e successive modifiche) e veniva determinata dal Governo, sia per la sua applicazione a livello nazionale.

A partire dal 15 gennaio 2019, il Governo aveva così avviato il dibattito, con il succitato decreto n. 2019-23 del 14 gennaio, mettendo a punto una serie di strumenti (riunioni ad iniziativa locale; piattaforme informatiche o possibilità di spedizione di contributi per via postale; predisposizione di stands di prossimità) a disposizione dei cittadini che avessero voluto partecipare ad un’iniziativa o prenderne una in tal senso.⁸⁹

Il Primo Ministro aveva incaricato i due ministri Sébastien Lecornu⁹⁰ e Emmanuelle Wargon⁹¹ dello svolgimento e dell’animazione del dibattito al fine di garantire la massima partecipazione democratica. A tutela del procedimento era stato designato un *Collegio di garanti* formato da cinque membri⁹², indipendenti dal Governo, con il compito di assicurare l’imparzialità e la trasparenza dello svolgimento del dibattito e con il compito di vigilare sulla regolarità del metodo, sui lavori di analisi e di sintesi dei contributi raccolti che sarebbero stati resi pubblici, analizzati e restituiti al Presidente della Repubblica e al Governo.

Il Governo aveva poi proposto a tutte le forze politiche rappresentate in Parlamento di partecipare ad un *Comité du suivi*, incaricato di vigilare sul pieno rispetto del principio di pluralismo. Infine la missione del *Grand Débat Public* e i due ministri erano stati incaricati di riunire regolarmente i partners sociali e il mondo dell’associazionismo per favorire lo svolgimento del dibattito. Alla base di tutta l’organizzazione veniva posto il rispetto del metodo e delle regole del *Grand Débat National* nonché dei principi di trasparenza, pluralismo, inclusione, neutralità, uguaglianza.

Alla luce di queste premesse, il *Grand Débat National* si era andato così svolgendo su tutto il territorio nazionale dal 15 gennaio al 15 marzo (fino al 18 marzo per i contributi on line), con il coinvolgimento diretto dei municipi e dei sindaci che avevano aperto i propri spazi per l’organizzazione dei dibattiti, ma anche attraverso piattaforme elettroniche, attraverso conferenze nazionali tematiche, riunioni di iniziativa locale, stands di prossimità, conferenze cittadine

⁸⁹ Cfr. granddebat.fr/pages/comment-le-grand-debat-national-va-t-il-se-derouler

⁹⁰ Già (dal 21 giugno 2017 al 16 ottobre 2018) Segretario di stato presso il Ministro di Stato della Transizione ecologica e solidale Nicolas Hulot e poi François de Rugy del Governo Philippe, diviene nell’ottobre 2018, nello stesso Governo Philippe, Ministro incaricato per le collettività territoriali presso il Ministro della Coesione dei territori e delle relazioni con le collettività territoriale Jacqueline Gourault

⁹¹ Dall’ottobre 2018 Segretario di Stato presso il Ministro della Transizione ecologica e solidale.

⁹² Isabelle Falque-Pierrotin, Jean-Paul Bailly (designati dal Governo), Guy Canivet, Pascal Perrineau, Nadia Bellaoui (designati rispettivamente dal Presidente dell’Assemblea Nazionale, dal Presidente del Senato e dal Presidente del Consiglio economico, sociale e dell’ambiente, Cese).

regionali. Tutti mezzi tramite i quali i cittadini avevano così potuto esprimere le proprie opinioni sottoscrivendo una carta⁹³ del *Grand Débat National* con la quale si impegnavano, in qualità di partecipanti o organizzatori di un dibattito, al rispetto dei principi del pluralismo, trasparenza, laicità, e di tutti i principi generali della democrazia.

Come ultimo passaggio della procedura prevista, conformemente alle regole stabilite l'8 aprile aveva luogo la restituzione del *Grand Débat National* con la presentazione dei risultati sulle diverse aree tematiche alla presenza dei Ministri incaricati, dei Garanti e del Primo Ministro che concludeva l'incontro.

Proprio a partire dalla restituzione del dibattito era apparsa chiara la responsabilità dell'Esecutivo nel proporre, immediatamente dopo, un pacchetto di riforme sui temi oggetto del dibattito pubblico. Elemento chiave della credibilità del dibattito⁹⁴ diventava dunque, in questa fase, – come sottolineato dal Rapporto del Collegio dei garanti – la qualità della risposta politica che avrebbe dovuto dare un seguito agli orientamenti emersi.

E, in tal senso, il Primo Ministro Édouard Philippe il giorno della restituzione del dibattito, nel tracciare un primo bilancio del *Grand Débat National* sintetizzando gli orientamenti emersi e sottolineando l'«immense besoin de justice et d'équité», non aveva mancato di evidenziare la necessità di tradurli in azioni concrete.

Gli esiti del *Grand Débat National* erano infine approdati in Parlamento – dove Philippe era intervenuto con una dichiarazione il 9 aprile all'Assemblea Nazionale e il 10 aprile al Senato dando luogo ad un ampio dibattito.

Nelle due Camere⁹⁵, sia il Primo Ministro che i deputati della maggioranza, - nel ribadire la necessità di numerose riforme sul piano sociale - avevano a più riprese ribadito l'importanza della lezione derivante dal *Grand Débat National* nel processo di trasformazione della democrazia francese da leggere come l'apertura della democrazia rappresentativa alle istanze della democrazia partecipativa e deliberativa nel tentativo di eliminare le contraddizioni tra i due modelli di democrazia.

In tale direzione anche il Capo dello Stato che si era infine rivolto ai francesi nella conferenza stampa dall'Eliseo il 25 aprile⁹⁶, ritardata rispetto alla

⁹³ Vedi granddebat.fr/pages/charte.

⁹⁴ Cfr. *Rapport du Collège des garants du grand débat national*, 9 aprile 2019, 20 ss. Lo stesso Collegio dei Garanti nel Rapporto finale aveva chiesto per il futuro obiettivi più circoscritti ma più chiari finalizzati ad uno scopo preciso (una legge, un referendum, ecc.); una maggiore terzietà dei promotori; tempi meno stretti e dispositivi più deliberativi; maggiore formazione e informazione dei partecipanti.

⁹⁵ Cfr. A.N., *Déclaration du Gouvernement relative au Grand Débat National suivie d'un débat*, 9 aprile 2019, Resoconto integrale, 3662 ss.; Sénat, *Déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, relative au Grand débat national*, 10 aprile 2019, Resoconto analitico, www.senat.fr/cra/s20190410/s20190410_3.html#par_178.

⁹⁶ Nel merito, il Presidente Macron si era soffermato su diversi aspetti. In primo luogo, in riferimento alla democrazia francese aveva indicato nella riforma dello statuto dei sindaci «digne de ce nom», nella riduzione del numero dei parlamentari, nell'introduzione di una dose di proporzionale e nella limitazione dei mandati una via per la riforma della democrazia rappresentativa, di cui aveva comunque riaffermato il ruolo sottolineando l'esigenza che il

data prevista a causa dell'incendio di Notre Dame del 15 aprile. In quell'occasione Macron aveva tracciato il bilancio dell'esperienza e, indicando la via delle riforme così come emersa dalla sintesi del dibattito, non aveva mancato di sottolineare l'importanza *Grand Débat National* per una riforma della democrazia rappresentativa nel solco della stessa.

5. Gli esiti del *Grand Débat National*: tra (mancate) riforme costituzionali e riforma dei regolamenti parlamentari

Al di là degli annunci del Primo Ministro e del Presidente della Repubblica, la volontà di tradurre in misure concrete quanto emerso nel corso del *Grand Débat National* aveva inizialmente preso forma con la presentazione in Parlamento il 29 agosto 2019 del progetto di legge costituzionale n. 2203 «*pour un nouveau de la vie démocratique*», facente parte del pacchetto di riforme istituzionali deliberato in Consiglio dei Ministri nello stesso giorno⁹⁷ nel quale figuravano espliciti richiami alla democrazia partecipativa e alla democrazia diretta.

Il progetto di legge costituzionale prevedeva, infatti, l'introduzione di un apposito titolo XI «*De la participation citoyenne*» (art. 9 del progetto di legge costituzionale), con il quale si tentava di dare una risposta al forte bisogno di partecipazione secondo gli orientamenti emersi durante il GDN.

In tal senso, una novità era rappresentata dall'art. 69 del nuovo titolo XI «*De la participation citoyenne*» relativo specificatamente alla riforma del RIP (*référéndum d'initiative partagée* previsto attualmente dal 3° c. dell'art. 11 Cost.).

La riforma prevedeva, innanzitutto, la riduzione ad un decimo (in luogo di un quinto) del *quorum* dei membri del Parlamento necessario per richiedere un referendum nelle materie previste dall'art. 11, c. 1 Cost. In secondo luogo – è questa la novità più importante - introduceva anche la possibilità per un milione di elettori di sottoscrivere la richiesta di referendum di una proposta di legge nelle materie previste dal c. 1 dell'art. 11 Cost⁹⁸ che, a sua volta, veniva riformato

Parlamento non venisse «*fragilisé*». Quanto alla democrazia partecipativa, egli aveva rilanciato la proposta di trasformazione del Cese (*Conseil économique, social et environnemental*) in un consiglio della rappresentanza cittadina che avrebbe dovuto ben prima della riforma costituzionale vera e propria, costituirsi presso il Cese con il sorteggio di 150 cittadini. Il Presidente della Repubblica aveva in quell'occasione scartato l'idea del RIC (*référéndum d'initiative citoyenne*) rivendicato dai *gilets jaunes* per rilanciare il referendum d'iniziativa condivisa previsto dall'art. 11 Cost. Aveva così suggerito una riforma costituzionale che permettesse ad un milione di cittadini di firmare una petizione trasformabile in un progetto di legge da sottoporre a referendum qualora non fosse stata esaminata dalle assemblee; e aveva altresì auspicato anche a livello locale il rafforzamento del diritto di petizione. Quanto al clima, aveva annunciato la creazione di un «*conseil de défense écologique*» formato dal Primo Ministro e dai principali ministri incaricati della transizione per operare scelte strategiche e mettere al centro di ogni politica pubblica l'urgenza climatica.

⁹⁷ Il progetto di legge costituzionale n. 2203 era stato accompagnato dal progetto di legge organica n. 2204 e dal progetto di legge ordinaria n. 2205.

⁹⁸ Ai sensi del nuovo art. 69 Cost., seconda parte c. 1, l'oggetto della proposta non avrebbe potuto essere né relativa ad una richiesta di abrogazione di una disposizione legislativa promulgata dopo meno di tre anni, né relativa ad una disposizione introdotta nella

con l'introduzione, tra le materie, anche di quelle concernenti questioni riguardanti la società e l'organizzazione dei poteri pubblici territoriali⁹⁹.

La grande novità risiedeva, dunque, nell'estendere agli elettori il potere di richiedere un referendum, potere oggi, invece, limitato al "sostegno" – con un quorum peraltro altissimo di un decimo degli elettori iscritti alle liste elettorali – alla richiesta fatta dai parlamentari. L'art. 69 Cost. prevedeva, inoltre, che qualora le Camere non avessero preso in considerazione la proposta di legge presentata dagli elettori entro il termine previsto dalla legge organica – cui il c. 2 dell'art. 69 rinviava per la fissazione delle regole di presentazione di tali proposte di legge e per il controllo del Consiglio costituzionale – fosse il Presidente della Repubblica a sottoporlo a referendum¹⁰⁰.

Un richiamo più specifico alla democrazia partecipativa veniva inoltre operato sempre dall'art. 9 del progetto di legge costituzionale che avrebbe modificato anche gli artt. 70 e 71 Cost. e introdotto due nuovi articoli, il 70-1 e il 70-2 Cost.

Quanto alla modifica dell'art. 70 Cost. il progetto di legge costituzionale prevedeva la creazione del *Conseil de la participation citoyenne*. Il nuovo organismo – composto da rappresentanti della società civile in numero non superiore a 150 – avrebbe preso il posto del Cese (Consiglio economico, sociale e dell'ambiente).

Ai sensi del nuovo art. 70-1 Cost. esso avrebbe avuto come missione quella di organizzare consultazioni pubbliche per permettere di chiarire al Governo e al Parlamento le questioni, in particolare economiche, sociali e dell'ambiente, relative alle decisioni dei pubblici poteri a lungo termine. Tra le competenze che venivano riconosciute al *Conseil de la participation citoyenne* – le cui condizioni di esercizio sarebbero state fissate da una legge organica – figurava inoltre anche quella di poter riunire (ad iniziativa anche del Governo) convenzioni di cittadini sorteggiati¹⁰¹; nonché quella di assicurare la partecipazione del pubblico all'elaborazione dei progetti di pianificazione o di equipaggiamento d'interesse nazionale e di essere adito sulle petizioni presentate in Parlamento, potendo anche proporre il seguito da dare ad esse, secondo modalità fissate dalla legge organica.

Al *Conseil de la participation citoyenne* veniva anche attribuito, ai sensi del nuovo art. 71 Cost., un potere consultivo sui progetti di legge di natura economica, sociale e ambientale (con pareri espressi prima del controllo del Consiglio di Stato e della delibera del Consiglio dei Ministri) e su tutti gli altri

legislatura in corso o in corso di esame da parte del Parlamento o definitivamente adottata da quest'ultimo e non ancora promulgata.

⁹⁹ Quale organo competente al controllo del rispetto dei limiti imposti dalla Costituzione veniva indicato il Consiglio Costituzionale.

¹⁰⁰ I commi 4 e 5 del nuovo art. 69 Cost. definivano la procedura in caso di non adozione o di adozione del testo tramite referendum. In caso di non adozione della proposta di legge da parte del popolo non si sarebbe potuta presentare nessun'altra proposta di referendum sul medesimo oggetto prima di due anni dallo svolgimento del referendum; in caso di approvazione, invece, il Presidente della Repubblica avrebbe promulgato la legge entro i quindici giorni successivi alla proclamazione dei risultati del referendum.

¹⁰¹ Alle condizioni fissate dalla legge organica.

progetti di legge finanziaria, di previdenza sociale, di programmazione o su tutti gli altri progetti di legge, ordinanze o decreti, oltre che su qualsiasi altra questione, sempre di ordine economico, sociale e ambientale e anche sulle proposte di legge¹⁰². Sempre ad esso¹⁰³, il nuovo 70-2 Cost. assegnava il compito – alle condizioni fissate da una legge organica – di raccolta e trattamento delle petizioni sulle quali esso avrebbe fatto sapere al Governo e Parlamento quale seguito dare per l'esame nelle assemblee.

Si trattava in quel momento di novità importanti che, se approvate, ed adeguatamente attuate avrebbero potuto aprire la strada alla democrazia rappresentativa del terzo millennio.

Tuttavia tale progetto di legge costituzionale non è mai stato calendarizzato né mai, su di esso, è stato avviato un dibattito parlamentare, a differenza di quanto accaduto con il precedente progetto di legge costituzionale presentato nel maggio 2018¹⁰⁴ il cui dibattito parlamentare, regolarmente avviato era stato successivamente interrotto a causa delle tensioni sorte intorno all'*affaire Benalla*¹⁰⁵.

Le contingenze politiche, l'avvio dell'aspro dibattito sulla riforma delle pensioni e gli scontri con le parti sociali negli ultimi mesi dello scorso anno, e, da ultimo, lo *tsunami* della pandemia Covid-19 hanno, ancora una volta, contribuito a “distogliere” i pubblici poteri dai temi delle riforme istituzionali, ivi compreso quello della democrazia partecipativa.

Solo recentemente - abbandonata l'ambiziosa, quanto insidiosa, idea della revisione costituzionale - il discorso è stato ripreso con la presentazione il 7 luglio scorso del progetto di legge organica n. 3184 che introduce la riforma del Cese (*Conseil économique, social et environnemental*) nel senso già, in parte, delineato dai precedenti progetti di riforma costituzionale con l'intento di farlo divenire “le carrefour des consultations publiques”. Il progetto è stato approvato in prima lettura dall'Assemblea Nazionale il 17 settembre ed è ora all'esame in commissione al Senato.

Il *Grand Débat National* sembra, inoltre, aver lasciato qualche traccia anche per ciò che concerne la *Convention citoyenne pour le climat*.

Era stato il Presidente della Repubblica ad annunciare il 25 aprile 2019, a chiusura del *Grand Débat National*, di voler creare una *Convention citoyenne* sulla transizione ecologica nell'ambito del Cese (*Conseil économique, social et environnemental*), attraverso il sorteggio di 150 cittadini, con il compito di proporre misure per la lotta contro il riscaldamento globale. La *Convention citoyenne pour le climat* è diventata una realtà. Si è riunita per la prima volta

¹⁰² Nuovo art. 71, commi 3, 5, 6 Cost. del progetto.

¹⁰³ Lo scopo era quello di superare la procedura “lourde” che prevede anche nei confronti del *Conseil économique, social et environnemental* la *saisine* di petizioni firmate da 500000 persone.

¹⁰⁴ Cfr. *Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace*, n. 911 del 9 maggio 2018.

¹⁰⁵ P. Piciacchia, *La riforma costituzionale all'ombra dell' “affaire Benalla”*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2, 2018.

nell'ottobre 2019 e ha continuato a riunirsi strutturandosi «dans la droite ligne des procédures consultatives reposant sur la délibération»¹⁰⁶ e presentando, infine, il 29 giugno scorso ben 149 proposte sul clima.

Infine, al di là delle mancate riforme istituzionali, non possono non essere menzionati i passi che sono stati compiuti in direzione di una maggiore partecipazione del pubblico proprio dal diritto parlamentare.

A tal proposito occorre ricordare la riforma del Regolamento dell'Assemblea Nazionale operata dalla risoluzione n° 281 del 4 giugno 2019, subito dopo il *Grand Débat National*, che, tra le altre cose, ha modificato gli artt. 147 e 148 relativi al diritto di petizione allo scopo di modernizzare l'istituto per farne una «fenêtre ouverte sur la société civile». In virtù della riforma le petizioni che abbiano raccolto centomila firme saranno messe *on line* sul sito dell'Assemblea Nazionale e rinviate alla commissione di merito che le esaminerà alla presenza eventualmente dei primi firmatari e che avrà cura di redigere un rapporto contenente il testo della petizione e il resoconto dei dibattiti svoltisi in seno alla commissione. I rapporti sulle petizioni che abbiamo raccolto almeno cinquecentomila firme (di domiciliati in almeno trenta dipartimenti) potranno essere oggetto di un dibattito in aula, iscritto all'ordine del giorno della Conferenza dei Presidenti, su richiesta della commissione competente o di un gruppo parlamentare. Tale modifica evidenzia l'importanza di riforme incrementali dei regolamenti parlamentari negli ambiti toccati dalle proposte di riforme costituzionali ma anche l'impegno delle istituzioni rappresentative nel cercare di dare risposte alle esigenze di maggiore partecipazione del pubblico.

Merita in tal senso ricordare che, in ambito parlamentare, diverse sono state le iniziative portate avanti negli ultimi anni.

In primo luogo, va menzionata quella realizzata nel 2017¹⁰⁷ dal Presidente dell'Assemblea Nazionale, François de Rugy in relazione all'avvio all'Assemblea Nazionale di un dibattito - con la costituzione di sette gruppi di lavoro - sulla riforma della Camera bassa. In quell'occasione, il metodo di lavoro utilizzato portò all'apertura del dibattito anche ai cittadini con l'attivazione di una piattaforma digitale attraverso la quale essi ebbero la possibilità di fare proposte di riforma sui temi individuati. Così, i dati raccolti tramite la consultazione svoltasi sulla piattaforma informatica, predisposta sul sito dell'Assemblea Nazionale, furono resi accessibili come *open data* in un *Rapporto* pubblicato nel novembre 2017. A conclusione della consultazione, una sintesi dei contributi fu selezionata ed elaborata da un Comitato scientifico e coloro che vi avevano contribuito furono individuati in base al numero di voti positivi ricevuti e in funzione dell'attivismo sulla piattaforma *on line*, e, successivamente, invitati all'Assemblea Nazionale il 25 novembre per esporre le loro idee ai membri dei gruppi di lavoro nei singoli *ateliers* tematici. Nel Rapporto finale presentato il 13

¹⁰⁶ É. Buge, C. Morio, *Le Grand débat national, apports et limites pour la participation citoyenne*, in *Revue du droit public*, n. 5, 2019, 1213.

¹⁰⁷ Mi sia permesso il rinvio a P. Piciacchia, *La via francese delle riforme tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 3, 2017, 1 ss.

dicembre, ogni gruppo di studio fece specifica menzione al contributo dei cittadini che si erano espressi *on line*.

In secondo luogo, va inoltre fatto riferimento anche all'iniziativa, portata avanti, dopo il *Grand Débat National*, nel 2019 dalla *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*¹⁰⁸ di aprire una consultazione *en ligne* di tutti i cittadini fino al 12 maggio 2019, nell'ambito dell'esame della proposta di legge n.1785 del 20 marzo 2019 relativa alla lotta contro le manifestazioni di odio su internet. Sebbene la consultazione fosse diretta ad alimentare le riflessioni in commissione e non rientrasse proceduralmente nella presa della decisione, nondimeno ha testimoniato la volontà di aprire alle forme di democrazia partecipativa così come già avvenuto, appunto, nel settembre del 2017 all'avvio del dibattito sulle riforme dell'Assemblea Nazionale.

Occorre, infine, qui richiamare un'iniziativa più recente, presa dall'Esecutivo, relativa alla riforma delle pensioni¹⁰⁹, riforma poi congelata a causa della crisi pandemica. La necessità di un allargamento del consenso su una riforma mal vista da tutti, *in primis* dai sindacati, ha portato il 3 ottobre 2019 all'annuncio da parte del Presidente della Repubblica dell'apertura di una *Consultation citoyenne sur les retraites*, su piattaforma informatica, dal 4 ottobre all'8 dicembre 2019 attraverso la quale i cittadini hanno potuto rispondere ad un breve questionario sulla riforma delle pensioni e informarsi sul Rapporto di luglio 2019 dell'Alto commissario alla riforma delle pensioni, Jean-Paul Delevoye, con la possibilità di esprimere pareri e fare domande all'Alto commissario stesso. Sul modello del *Grand Débat National* il dibattito si è poi sviluppato a livello regionale tra il Primo Ministro, il Ministro della solidarietà e della salute, i cittadini e gli eletti locali. Peraltro una *consultation citoyenne* sulle pensioni era stata già lanciata da Delevoye nel 2018 e si era svolta, con le medesime modalità, dal 31 maggio al 31 ottobre, in vista della riforma.

Nel complesso si tratta iniziative che hanno dimostrato il raggiungimento di una certa sensibilità istituzionale sul terreno della democrazia partecipativa cui il *Grand Débat National* ha fatto da cassa di risonanza ponendo un concreto accento sulle potenzialità insite in questi strumenti partecipativi.

6. Riflessioni conclusive a margine di un'esperienza significativa anche se in chiaroscuro

Al termine di questa disamina appare opportuno esprimere alcune riflessioni conclusive. Sebbene sia trascorso oltre un anno e mezzo dallo svolgimento del

¹⁰⁸ Cfr. P. Piciacchia, *Oltre il Grand Débat National: la proposta di modifica del Regolamento dell'Assemblea Nazionale e la rivincita del diritto interno delle Camere*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 1, 2019, 6.

¹⁰⁹ Cfr. P. Piciacchia, *Con le municipali alle porte, la riforma delle pensioni mette alla prova il quinquennato di Macron. e va ben oltre la narrazione del popolo contro le élite*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 3, 2019, 10-11.

Grand Débat National, e sebbene gli eventi legati alla politica interna francese (in particolare la riforma delle pensioni), - superati a loro volta dall'emergenza sanitaria globale - abbiano inesorabilmente offuscato la portata di questa esperienza, nondimeno essa appare ancora oggi utile ad una riflessione sull'evoluzione della democrazia del terzo millennio e sul futuro della democrazia rappresentativa.

Il tentativo di definire quegli elementi di incontro che consentano di intravedere la possibilità di una sintesi (o la ricerca di una sintesi) tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa rappresenta, come si è detto, una sfida per le democrazie contemporanee costrette a misurarsi con le trasformazioni in atto. In tal senso il *Grand Débat National* ha il duplice merito di aver costituito, al tempo stesso, l'ipotesi di un esito di questa sintesi ma anche la sede privilegiata di un dibattito per la ricerca stessa di nuove aperture e nuovi spazi in cui far convivere democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa.

Certo, valutare la portata del *Grand Débat National*, significa, da un lato, valutare l'ampiezza della partecipazione, e, dall'altro, valutare anche l'impatto sulle decisioni dei pubblici poteri.

Quanto al primo punto, sebbene non siano mancate critiche provenienti da più parti concernenti l'organizzazione, la trasparenza, la neutralità e le modalità stesse della restituzione del *Grand Débat National*, è indubbio che i numeri – concernenti 10.134 riunioni locali, 1.932.884 di contributi *on line*, 27.374 lettere e email ricevute, 16.337 comuni che hanno aperto *cahiers citoyens* e 2,8 milioni di cittadini collegati alla piattaforma informatica – abbiano evidenziato non solo il forte bisogno di partecipazione ma anche l'ampiezza della stessa, confermando, in qualche modo, la bontà della decisione che ha portato all'avvio del *Grand Débat National*. Sotto questo profilo esso è dunque da valutare positivamente quale grande evento di mobilitazione partecipativa, a livello nazionale, peraltro - come già evidenziato - unico nel suo genere. In tal senso, raggiunto appare l'obiettivo di rappresentare un forte strumento di partecipazione. L'utilizzo su larga scala a livello nazionale ha, infatti, costituito un chiaro elemento d'innovazione rispetto allo strumento già conosciuto del *débat public* consentendo ad uno strumento di democrazia partecipativa di varcare la soglia del diritto amministrativo e del ristretto ambito di un singolo provvedimento. Tale aspetto positivo non è stato, a mio avviso, offuscato dall'obiettivo «politico»¹¹⁰ del Presidente Macron di lanciare il *Grand Débat National* quale risposta alla crisi di delegittimazione operata dalla rivolta dei *gilets jaunes*. Si può, infatti, individuare in questa scelta la

¹¹⁰ Sottolineano il carattere e la natura politica del *Grand Débat National* e tendono pertanto a sfumare il suo impatto quale strumento di democrazia partecipativa É. Buge, C. Morio, *Le Grand débat national, apports et limites pour la participation citoyenne*, cit., 1205 ss., i quali in particolare scrivono: «L'organisation du Grand débat a donc été marquée par une tension intrinsèque entre objectifs politiques et procédure consultative. C'est bien la logique politique qui prévalu, à savoir, pour le président de la République, reprendre la main sur les événements et restaurer son image personnelle. Le Grand débat, s'il ne s'est pas résumé à cela, a constitué, sur le plan politique, une grande entreprise de relégitimation, le président de la République participant personnellement à seize réunions publiques pour plus de 85 heures de débat».

capacità della politica di cogliere in una crisi sistemica – che non è dunque solo crisi di un soggetto politico o di un singolo partito – l'esigenza di un'apertura verso una «*démocratie délibérative et continue*»¹¹¹, esigenza che va oltre il momento specifico ed è destinata a sopravvivere al di là del *Grand Débat National* stesso, assumendo altre forme, espressione della volontà dei cittadini di essere associati al dibattito democratico. È in quest'ottica che tale scelta è stata premiata in termini di partecipazione al dibattito dei cittadini desiderosi di far ascoltare le proprie rivendicazioni.

Quanto al secondo punto, occorre, invece, fare delle precisazioni. Il *Grand Débat National* sembra avere indubbiamente mantenuto i caratteri di strumento di democrazia partecipativa avendo permesso a tutti gli interessati alla decisione pubblica di essere consultati e di potere esprimere una propria opinione su una pluralità di questioni. Tuttavia esso, proprio quale strumento di democrazia partecipativa, non ha avuto, al tempo stesso, come effetto «quello di trasferire il potere decisionale finale in capo ai partecipanti»¹¹², cosa che tendenzialmente non rientra tra obiettivi di questo tipo di partecipazione. Pertanto valutarne l'impatto equivale non tanto a giudicare, a livello procedurale, la consequenzialità tra opinioni espresse e decisioni prese quanto, a mio avviso, il grado di condizionamento e di influenza sul decisore pubblico.

In tal senso il *Grand Débat National* è indubbiamente rimasto diviso tra le potenzialità offerte del tipo di strumento - che ha certamente agevolato il confronto e lo scambio di opinioni - e il suo lato debole, ovvero quello di essere un'arena deliberativa che, se collocata al di fuori di una specifica procedura decisionale, può condannare all'irrilevanza queste forme partecipative «rendendole ininfluenti ai fini della decisione pubblica»¹¹³. Da questo punto di vista 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 *botton up*, ha tuttavia lasciato aperta la questione del *suivi*, ovvero della traduzione effettiva di quanto emerso nel dibattito a livello nazionale in puntuali riforme. D'altronde come per il *débat public*, che non è uno strumento finalizzato alla presa delle decisioni, anche per il *Grand Débat National* si è riproposto il tema relativo alla sua utilità: il confine tra una discussione già presa, che si apre alla riflessione pubblica su determinati temi, e la costruzione di un progetto con i cittadini, i quali si trovano a non avere alcun controllo successivo sulla decisione, è molto sfumato e mette in gioco la natura stessa del *Grand Débat National* e l'eterna tensione tra la partecipazione del pubblico e le logiche classiche della rappresentanza.

¹¹¹ M. Gilles Le Gendre, Dibattito all'Assemblea Nazionale sulla *Déclaration du Gouvernement relative au grand débat national*, 9 aprile 2019.

¹¹² Cfr. R. Bifulco, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., 70.

¹¹³ Cfr. V. Molaschi, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, cit., 19.

Il diritto amministrativo già da tempo si è posto il problema della “giuridicizzazione” delle arene deliberative ovvero di come esse possano essere «tradotte in norme e istituti»¹¹⁴ per poter essere «integrate nei processi decisionali»¹¹⁵, e tale questione sarà probabilmente destinata ad essere affrontata anche dal diritto costituzionale. E se per il diritto amministrativo l’apertura alla democrazia partecipativa si è costruita intorno ad un diritto della società, un diritto che contiene momenti di autorità e momenti di libertà¹¹⁶, nel diritto costituzionale sarà importante, se possibile, che si fondi sulla Costituzione o comunque sulla procedimentalizzazione della partecipazione del pubblico nell’ambito dei processi decisionali nel circuito della rappresentanza, come l’apertura del diritto parlamentare sembra suggerire.

Da questo punto di vista, se un merito va riconosciuto al *Grand Débat National* è senz’altro quello aver messo in luce, quantomeno, l’esigenza di addivenire ad opportune riforme attraverso le quali cogliere una nuova ed urgente sfida: quella di procedere, nel solco della democrazia rappresentativa, ad innesti di democrazia partecipativa in grado di dare risposte alle richieste provenienti dal basso di un maggiore coinvolgimento dei cittadini nella presa delle decisioni.

È questo un tema probabilmente destinato a costituire oggetto di dibattito non solo in Francia, dove esso è salito agli onori della cronaca, ma anche in altri ordinamenti dove la richiesta di partecipazione è sentita con altrettanta intensità come qui in Italia¹¹⁷. E sarà proprio in relazione al grado di capacità di alcuni

¹¹⁴ Ivi

¹¹⁵ Ivi

¹¹⁶ S. Cassese, L. Torchia, *Diritto amministrativo una conversazione*, cit., 33: «Il diritto amministrativo è *double face*, autoritario e garantista, esorbitante (per adoperare l’espressione francese) e di diritto comune, o paritario. Ed è così composito per forza di cose. Perché si è andato costruendo per strati, in epoche diverse. Ogni epoca ha lasciato il suo segno. E le epoche successive non hanno cancellato se non una piccola parte dei segni dell’epoca precedente. Oltre a questa costruzione stratigrafica, c’è un altro elemento: in ogni epoca storica l’autorità ha avuto bisogno di momenti di libertà, così come al contrario, le libertà hanno avuto bisogno di un momento di autorità. Quindi, nella costruzione del diritto amministrativo sono legati, in misura diversa a seconda dei settori, i due momenti dell’autorità e della libertà quali prodotti sia della storia, sia di una esigenza funzionalistica».

¹¹⁷ Dove il dibattito si è incentrato, soprattutto, più che sull’apertura su larga scala a pratiche partecipative nell’accezione individuata sopra, piuttosto sull’introduzione di quello che i commentatori politici e parte dottrina tendono a ricondurre alla democrazia partecipativa (anziché alla democrazia diretta) ovvero il referendum propositivo. Sul referendum propositivo in Italia si veda, almeno, S. Ceccanti, *Il “referendum” propositivo, tra politica, diritto e dottrina, Note dal Parlamento*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Numero speciale 2019, 131-144 ss; P. Caretti, *Il referendum propositivo: una proposta che mal si concilia con una democrazia rappresentativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2019, 1-5; I. Nicotra Guerrera, *“Referendum” propositivo e democrazia rappresentativa: alla ricerca di una sintesi* in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2019, 275-286; anche in *Federalismi.it*, n. 10, 2019, 1-10; V. De Santis, *Iniziativa popolare indiretta e referendum propositivo: resoconto e qualche riflessione a margine della proposta di revisione dell’art. 71 della Costituzione A.C. n. 1173 XVIII Legislatura*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2018, 301-316; S. Fernández Ramos, J.M. Pérez Monguió Severiano, *Voz populi: consultas populares y procesos participativos*, Thomson Reuters, 2019; L. Morel, M. Qvortrup, *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*, London, New York, 2018. In argomento si veda infine la ricostruzione da giornalista ma con sensibilità costituzionalistica di S. Cannavò, *Da Rousseau alla piattaforma Rousseau*, Roma, 2019.

strumenti di democrazia partecipativa di integrarsi nei processi decisionali tipici della democrazia rappresentativa, che si potrà valutarne appieno l'impatto.

Sebbene, quindi, la tragedia mondiale legata alla pandemia da Covid-19 abbia fatto scemare l'interesse per questi temi, è molto probabile che essi saranno rilanciati con nuova intensità nel momento in cui i Governi si troveranno a fronteggiare il post emergenza e saranno posti di fronte alla necessità di introdurre “per la ricostruzione” misure per le quali i destinatari chiederanno di poter essere consultati nel merito.

Così se, da un lato, il confronto tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa ha mostrato come il Parlamento rimanga un'istituzione centrale e come la democrazia rappresentativa non debba in alcun modo essere messa in discussione, dall'altro esso è riuscito a far intravedere in prospettiva le potenzialità di una più intensa partecipazione “*citoyenne*” sia nel processo di formazione delle leggi sia nell'attuazione delle stesse. Tali potenzialità andranno approfondite e il *Grand Débat National* rappresenta il punto di partenza di più compiute iniziative da intraprendere. Quindi, sebbene l'esperienza del *Grand Débat National* confermi l'incertezza dell'approdo ad una compiuta sintesi tra democrazia rappresentativa e partecipativa, mantiene il suo valore. Il suo bilancio, sia pure in “chiaroscuro”, apre sicuramente a nuove prospettive e forse contribuisce ad offrire qualche risposta a quegli interrogativi che Manin molti anni fa, e con molto anticipo, si era posto chiedendosi se «i vari sviluppi che stanno interessando la rappresentanza oggi» indicassero «l'emergere di una terza forma di governo rappresentativo dotato di altrettanta coerenza interna del parlamentarismo e della democrazia dei partiti». ¹¹⁸

Paola Piciacchia
Dip.to di Scienze Politiche
Sapienza - Università di Roma
paola.piciacchia@uniroma1.it

¹¹⁸ B. Manin, *Principi del governo rappresentativo*, cit., 219.