

Le assemblee cittadine come meccanismo di democrazia partecipativa. Le esperienze delle assemblee per il clima in Francia e in Spagna

di Christian Mosquera Arias

Abstract: Citizens' Assemblies as a Mechanism of Participatory Democracy. The Experiences of the Climate Assemblies in France and Spain - In Spain, on 21 May 2021, a citizens' assembly was established to participate in the decision-making process on climate change through the elaboration of a final report with its recommendations. The same participatory mechanism had been used in France, through the Convention citoyenne pour le climat, whose members, that is citizens drawn by lot, between October 2019 and June 2020, had been called to discuss with each other and with experts to elaborate their proposals. The present paper aims to analyse the two experiences in order to bring out what can be considered the aspects that contribute most to strengthening of participatory democracy, but also to highlight the critical issues of these mechanisms for the citizens' participation.

Keywords: participatory democracy – citizens' assemblies – climate assemblies – France – Spain

1925

1. Le assemblee cittadine come strumento di partecipazione popolare

Le assemblee cittadine, che fanno parte di quei meccanismi deliberativi-partecipativi definiti “mini-pubblici” come le *citizens' juries*, i *citizens' panels* o i *citizens' dialogues* e diversi altri ancora¹, si caratterizzano per essere formate da «un gruppo di persone selezionate in maniera casuale, rappresentativo di una comunità, che si riunisce per un certo periodo di tempo per apprendere e collaborare attraverso una deliberazione facilitata, al fine di formulare raccomandazioni collettive per i *policy maker*»². Questo strumento innovativo, pertanto, lega un processo deliberativo-partecipativo di un gruppo relativamente ristretto di persone ai tipici processi decisionali delle democrazie rappresentative. Una delle prime esperienze è stata quella del

¹ Sui “mini-pubblici” esiste un’ampia bibliografia prevalentemente politologica, ci si limita a rinviare a D. Jacobs e W. Kaufmann, *The right kind of participation? The effect of a deliberative mini-public on the perceived legitimacy of public decision-making*, in *Public Management Review*, 23, 1, 2021.

² Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OECD), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave*, Paris, 2020.

2004 organizzata dal governo della Columbia Britannica in Canada con l'obiettivo di coinvolgere i cittadini nell'adozione di un nuovo sistema elettorale provinciale. In tale occasione è stata organizzata un'assemblea cittadina formata da 161 membri, due per ciascuno dei 79 distretti elettorali, più due membri appartenenti ai popoli autoctoni e un presidente. Una volta conclusi i lavori dell'Assemblea è stata proposta l'adozione di un sistema elettorale più proporzionale, proposta che è stata confermata per via referendaria nel 2005³. Sull'esempio dell'esperienza della Columbia Britannica, nel 2006, il governo di un'altra provincia canadese, questa volta quella dell'Ontario, ha istituito un'assemblea cittadina, composta da 103 membri, per riformare il proprio sistema elettorale provinciale. Anche in questo secondo caso i membri dell'assemblea hanno proposto di introdurre un sistema elettorale più proporzionale, ma nel referendum che si è svolto a fine 2007 tale opzione è stata respinta dagli elettori⁴.

Un altro caso degno di menzione ha avuto luogo in Islanda tra il 2009 e il 2010, dove a seguito della crisi finanziaria e delle manifestazioni dei cittadini nella cosiddetta "rivoluzione delle casseruole", il Governo islandese per far fronte alla crisi di legittimazione ha proposto al Parlamento di convocare un'Assemblea costituente per modificare la Costituzione del 1944. Il Parlamento, prima di convocare l'Assemblea costituente che avrebbe redatto il nuovo testo costituzionale, ha organizzato un'assemblea di cittadini formata da 950 membri, selezionati in maniera casuale, con il compito di proporre i punti più importanti della riforma della Carta costituzionale. Successivamente, è stata convocata l'Assemblea costituente, composta da 25 membri, alla quale sono state consegnate le proposte dell'assemblea cittadina. L'esperienza islandese non si è conclusa con un esito positivo perché l'iter della bozza della Costituzione è stato bloccato dal Parlamento⁵. Da allora l'utilizzo delle assemblee cittadine ha continuato a diffondersi in molti paesi sia a livello locale che nazionale.

Lo strumento delle assemblee cittadine è stato utilizzato per affrontare diverse tematiche, da questioni riguardanti l'assetto istituzionale a questioni particolarmente complesse che creano una certa divisione politica e sociale. A tale proposito risulta particolarmente interessante il caso dell'Irlanda dove sono state organizzate varie assemblee cittadine, rappresentando quello che è stato definito un «eccezionale laboratorio di sperimentazione democratica»⁶. Nel 2016, è stata organizzata un'assemblea cittadina per

³ Sull'esperienza della Columbia Britannica del 2004 v. R. B. Herath, *Real Power to the People. A Novel Approach to Electoral Reform in British Columbia*, Lanham, 2007; M. E. Warren e H. Pearse, *Designing Deliberative Democracy. The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge, 2008; M.E. Warren e H. Pearse (eds.), *Designing Deliberative Democracy. The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge/New York, 20-49.

⁴ Sull'esperienza dell'Ontario del 2006 v. J. Rose, *The Ontario Citizens' Assembly on Electoral Reform*, in *Canadian Parliamentary review*, 30, 3, 2007.

⁵ Sul processo costituente islandese v. U. Allegretti, *Recenti costituzioni «partecipate»: Islanda, Ecuador, Bolivia*, in *Quaderni Costituzionali*, fascicolo 3, 2013; L.G. Sciannella, *Il processo costituente islandese e la democrazia 2.0*, in C. Di Marco, F. Ricci e L.G. Sciannella (a cura di), *La democrazia partecipativa nell'esperienza della Repubblica. Nuovi segnali dalla società civile?*, Napoli, 2012.

⁶ D. Courant, *Les assemblées citoyennes en Irlande: tirage au sort, référendum et constitution*, in *La Vie des Idées*, (5.03.2019).

affrontare diversi temi, ovvero, l'interruzione della gravidanza, la questione dell'invecchiamento della popolazione, le modalità di svolgimento dei referendum, la durata della legislatura e la lotta al cambiamento climatico. Nel 2020, invece, è stata creata un'assemblea cittadina per occuparsi di varie questioni relative al tema della parità di genere. Nel 2022, un'altra assemblea cittadina è stata avviata per trattare diverse tematiche relative al governo locale di Dublino, come la possibilità di eleggere direttamente il sindaco. Sempre nel 2022, è stata istituita la prima assemblea cittadina al mondo per occuparsi del problema della perdita di biodiversità. Infine, da aprile 2023, sono iniziati i lavori di un'assemblea cittadina sul consumo di stupefacenti che concluderà le sue sessioni a ottobre 2023.

Le assemblee cittadine sono considerate il meccanismo più robusto tra i mini-pubblici perché coinvolgono un numero maggiore di partecipanti, si svolgono per una durata di tempo maggiore e prevedono un funzionamento relativamente complesso⁷. Infatti, tali assemblee sono formate mediamente dai cento ai centocinquanta cittadini. I lavori delle assemblee cittadine solitamente si svolgono nei fine settimana, per una durata media di undici mesi, e vengono suddivisi in tre diverse fasi⁸. Una prima fase è quella di "apprendimento", con l'obiettivo di informare adeguatamente i partecipanti sulle questioni che saranno trattate. In questa fase iniziale gli organizzatori si assicurano che i cittadini ricevano tutte le informazioni necessarie in modo completo e imparziale da parte di esperti. Ma generalmente i partecipanti acquisiscono ulteriori informazioni sentendo anche le parti interessate. Vi è poi una seconda fase, di "discussione" delle diverse questioni, nella quale vengono valutate le varie opzioni. La fase di discussione si svolge con il supporto dei cosiddetti "facilitatori", ovvero degli esperti dei processi partecipativi-deliberativi che hanno il compito di agevolare il dialogo tra i membri delle assemblee e assicurarsi che i lavori procedano nel modo corretto. La terza fase, che è quella conclusiva, è dedicata all'elaborazione di una relazione finale contenente le raccomandazioni e proposte, relazione che solitamente viene presentata alle istituzioni coinvolte. Una volta formulate le raccomandazioni generalmente segue un'ulteriore fase divulgativa del lavoro delle assemblee che normalmente vede coinvolti direttamente i cittadini che hanno partecipato alle assemblee⁹. Nella selezione dei partecipanti non viene utilizzato un metodo puramente casuale che potrebbe portare all'esclusione di alcuni cittadini, soprattutto quelli che fanno parte di minoranze. Perciò, per garantire la rappresentatività dell'intera società viene usato un metodo "semi-casuale", ovvero utilizzando dei criteri di selezione che sono principalmente l'età, il genere, il luogo di provenienza, ma anche il livello di istruzione o altri ancora in modo da ricreare un campione completo

⁷ Sulle assemblee cittadine v. X. Magnon, *Que sont les «assemblées citoyennes»? Saisir, juridiciser et concrétiser les concepts de démocratie, démocratie délibérative et démocratie participative*, in M. F-R. Stefanini e X. Magnon (dir.), *Les Assemblées Citoyennes. Nouvelle utopie démocratique?*, Aix-en-Provence, 2022.

⁸ S. Elstub e O. Escobar (eds), *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, Cheltenham, Northampton, 2019.

⁹ Sul funzionamento delle assemblee cittadine v. A. Duffy-Meunier e M-L. Paris, *Quelles règles de fonctionnement pour les assemblées citoyennes? Regards croisés franco-irlandais*, in M. F-R. Stefanini e X. Magnon (dir.), *Les Assemblées Citoyennes. Nouvelle utopie démocratique?*, Op. Cit.

e rappresentativo di tutti i gruppi¹⁰. Nella maggior parte dei casi, i nomi dei partecipanti vengono scelti attingendo ai registri elettorali.

1.1 Le assemblee cittadine per il clima

Per quanto riguarda le assemblee cittadine organizzate specificamente per occuparsi delle diverse questioni relative alla crisi climatica, il loro utilizzo è stato indotto principalmente da due fattori: il primo è l'aumento della percezione della gravità delle grandi trasformazioni planetarie che si stanno verificando a causa dell'aggravamento del degrado ambientale per la mano dell'uomo, soprattutto il riscaldamento globale¹¹. Infatti, sia gli esperti di varie discipline che i cittadini comuni ogni volta di più esortano le istituzioni ad agire rapidamente adottando misure per ridurre le prospettive di aumento delle temperature globali. Il secondo fattore, invece, è la diffusione dell'idea che le questioni ambientali richiedano una maggiore responsabilità sociale e l'adozione di scelte partecipate e condivise. Infatti, negli ultimi due decenni si è andato affermando, sia in ambito internazionale che nazionale, il principio di partecipazione nelle questioni ambientali che lega una più efficace protezione dell'ambiente all'inclusione dei cittadini nei processi decisionali¹². Le assemblee cittadine per il clima, perciò, possono essere inserite tra quei meccanismi che sono stati adottati in diversi paesi per il coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali in materia di tutela ambientale, come le consultazioni previe o i dibattiti pubblici su questioni ambientali.

A livello nazionale, la prima assemblea cittadina per il clima è stata organizzata in Irlanda, dove il programma del Governo che si era formato a seguito delle elezioni politiche del 2016, guidato dal Premier Enda Kenny del partito di centro-destra *Fine Gael*, prevedeva l'organizzazione di

¹⁰ Sul profilo rappresentativo delle assemblee cittadine v. C. Geynet-Dussauze, *Des assemblées citoyennes «représentatives». Les défis de la mise en place et de la composition*, in M. F-R. Stefanini e X. Magnon (dir.), *Les Assemblées Citoyennes. Nouvelle utopie démocratique?*, Op. Cit.

¹¹ P. Crutzen, *Benvenuti nell'Antropocene. L'uomo ha cambiato il clima, la Terra entra in una nuova era*, Segrate, 2005. Vedi altresì E. Padoa-Schioppa, *Antropocene. Una nuova epoca per la Terra. Una sfida per l'umanità*, Bologna, 2021; G. Pellegrini e M. Di Paola, *Nell'Antropocene. Etica e politica alla fine di un mondo*, Roma, 2018.

¹² A livello internazionale, nella Convenzione di Aarhus del 2001 si riconosce che la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali migliora la qualità delle decisioni e ne rafforza l'efficacia, contribuisce a rafforzare la sensibilità ambientale dei cittadini e permette alle autorità pubbliche di tener conto delle preoccupazioni dei cittadini. Più recentemente, in ambito latinoamericano, a Escazú in Costa Rica, nel 2018, è stato adottato l'«*Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*», che è entrato in vigore nell'aprile 2021. Tale documento recepisce il decimo principio della Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo del 1992 in modo di garantire la partecipazione dei cittadini nelle questioni ambientali. Sulla Convenzione di Escazú v. G. Medici, *El Acuerdo de Escazú: la implementación del principio 10 de Río en América Latina y el Caribe*, in *Revista Catalana de Dret ambiental*, 1, 2018; M. Rosti, *L'Acuerdo de Escazú: il primo trattato sull'ambiente in vigore in America Latina*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società*, 1, 2021.

un'assemblea cittadina per trattare diverse questioni¹³. Successivamente, nel luglio del 2016, il Parlamento ha adottato una risoluzione con la quale ha approvato la convocazione di un'assemblea cittadina per affrontare una serie di temi, tra cui quello del cambiamento climatico. Il documento del Parlamento stabiliva che l'assemblea sarebbe stata formata da 99 membri, selezionati in maniera casuale per garantire la rappresentatività di tutti i gruppi della società irlandese. Inoltre, il compito dell'assemblea sarebbe stato quello di elaborare un report finale, entro un anno dall'inizio dei lavori, contenente le raccomandazioni e le proposte da presentare al Parlamento. Ancora, relativamente alla struttura di supporto per lo svolgimento dei lavori, si prevedeva l'istituzione di un gruppo di esperti con funzioni consultive per assistere i membri dell'assemblea. Nella risoluzione si leggeva, infine, che il Governo avrebbe fornito al Parlamento una risposta ad ogni raccomandazione dell'assemblea¹⁴.

Relativamente allo svolgimento dei lavori, l'agenda fissata dal Governo e dal Parlamento prevedeva che l'assemblea cittadina dedicasse un solo fine settimana ai lavori relativi al tema del cambiamento climatico e che le altre sessioni fossero dedicate agli altri temi. Tuttavia, i membri dell'assemblea, vista la rilevanza della questione, hanno chiesto e ottenuto un fine settimana aggiuntivo per occuparsi del clima¹⁵. L'assemblea ha elaborato tredici raccomandazioni¹⁶, tra queste, la creazione di un'istituzione indipendente con ampi poteri regolamentari per garantire che il cambiamento climatico sia al centro delle politiche pubbliche¹⁷, l'adozione da parte dello Stato di un ruolo di guida nell'affrontare il problema attraverso l'introduzione di misure di mitigazione e di adattamento¹⁸, la promozione del passaggio ai veicoli elettrici e la tassazione di quelli inquinanti¹⁹, l'introduzione di una tassa sulle emissioni di gas serra provenienti dall'agricoltura e il sostegno delle pratiche agricole rispettose del clima²⁰, la promozione della diversificazione dell'utilizzo del suolo incentivando la riforestazione e l'agricoltura biologica²¹.

Le raccomandazioni dell'assemblea irlandese sicuramente si sono orientate nella direzione corretta per affrontare il problema del cambiamento climatico, ma bisogna notare che le misure proposte sono abbastanza vaghe e non sono state molto dettagliate. Inoltre, alcuni temi rilevanti, come i

¹³ Government of Ireland, *A Programme for a Partnership Government*, 2016, 153.

¹⁴ D. Courant, *Sociologie des assemblées citoyennes étatiques. Enquêtes qualitatives sur l'Assemblée citoyenne irlandaise et la Convention citoyenne française*, in M. F-R. Stefanini e X. Magnon (dir.), *Les Assemblées Citoyennes. Nouvelle utopie démocratique?*, Op. Cit.; Id., *Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional Reforms: Is There an "Irish Model" for Deliberative Democracy?*, in *Frontiers in Political Science*, 2, 2021.

¹⁵ L'assemblea cittadina irlandese del 2016 ha dedicato cinque fine settimana al tema dell'interruzione della gravidanza, due a quello dell'invecchiamento della popolazione, uno alle modalità di svolgimento dei referendum e uno al tema della durata della legislatura.

¹⁶ The Citizens' Assembly, *Third Report and Recommendations of the Citizens' Assembly. How the State Can Make Ireland a Leader in Tackling Climate Change* (18.04.2018).

¹⁷ Ivi (raccomandazione 1).

¹⁸ Ivi (raccomandazione 2).

¹⁹ Ivi (raccomandazione 9).

²⁰ Ivi (raccomandazione 11).

²¹ Ivi (raccomandazione 13).

problemi legati al trasporto aereo o al consumo di prodotti che hanno un forte impatto sull'ambiente, non sono stati trattati. In termini di risultati, le proposte dell'assemblea sono state analizzate da una apposita Commissione del Parlamento e sono state in parte inserite nel «piano d'azione per il clima» che è stato pubblicato a giugno del 2019²².

2. La Convention citoyenne pour le climat in Francia

In Francia, l'assemblea cittadina per il clima è stata istituita a seguito di due eventi che hanno messo in luce la sfiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni e la volontà di partecipare direttamente all'adozione delle decisioni politiche che li riguardano, soprattutto quelle relative a questioni così importanti e urgenti come il cambiamento climatico.

Il primo evento ha avuto luogo a partire da novembre del 2018 quando l'aumento dei prezzi dei carburanti ha fatto scoppiare la nota rivolta dei gilet gialli. A seguito del protrarsi delle proteste in tutto il paese, il 18 dicembre 2018, il Presidente Macron, come via d'uscita dalla crisi di legittimazione provocata dalle manifestazioni, ha annunciato l'organizzazione di un *Grand Débat National*. Così, il 13 gennaio 2019, con una "Lettera ai francesi", il Presidente ha comunicato ufficialmente la proposta e il lancio di un dibattito su quattro grandi temi, ovvero: fisco e spesa pubblica, organizzazione dei servizi pubblici, transizione ecologica e democrazia e cittadinanza²³. Il dibattito è stato poi avviato dal Governo con il decreto n. 2019-23 del 14 gennaio 2019²⁴ e si è svolto per due mesi, tra il 15 gennaio e il 15 marzo 2019, con una serie di strumenti a disposizione dei cittadini per prendere parte al dibattito come le riunioni ad iniziativa locale, le piattaforme informatiche, la possibilità di inviare le proprie proposte per via postale oppure ancora mediante i cosiddetti "stand di prossimità" nei luoghi di passaggio²⁵.

Il secondo evento si è verificato nel dicembre 2018 quando quattro organizzazioni ambientaliste – Notre Affaire à tous, Greenpeace Francia, Oxfam Francia e la Fondazione Nicolas Hulot pour la nature et l'homme – hanno raccolto oltre ben due milioni di firme in meno di 48 ore in una petizione definita *l'affaire du siècle* in cui si chiedeva al Governo di intervenire tempestivamente nella lotta contro il riscaldamento globale. In risposta alla petizione, nel febbraio 2019, il Ministero per la transizione ecologica ha pubblicato una lettera in cui si elencavano le misure adottate nell'ambito della tutela dell'ambiente e della lotta al cambiamento climatico²⁶. Tuttavia,

²² Government of Ireland, *Climate Action Plan 2019. To Tackle Climate Breakdown*, 2019.

²³ La "Lettera ai francesi" del Presidente Macron del 13 gennaio 2019 è consultabile sul sito ufficiale della presidenza francese.

²⁴ *Décret N. 2019-23 instituant une mission d'organisation et de coordination du grand débat national* del 14 gennaio 2019.

²⁵ Sul *Grand Débat National* v. A. Angeli, *Conflitto sociale e decisione pubblica nell'era digitale: il Grand Débat National nella Francia di Macron*, in *Media laws*, 2020; P. Piciacchia, *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National*, in *DPCE online*, 3, 2020.

²⁶ Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, *L'action en faveur du climat de l'Etat français*, (14.02.2019).

tale risposta è apparsa insufficiente alle quattro associazioni e così, il 14 marzo 2019, queste hanno adito il Tribunale amministrativo di Parigi ritenendo lo Stato responsabile di omissione per non aver adottato le misure necessarie per far fronte al riscaldamento globale²⁷.

Il 25 aprile 2019, il Presidente Macron, a seguito degli esiti del *Grand Débat National* riguardanti il tema della transizione ecologica e della petizione ha annunciato di voler convocare una *Convention citoyenne* con l'obiettivo di accelerare il processo di transizione ecologica e soprattutto di garantire la partecipazione dei cittadini in tale processo. Inoltre, il Presidente si è impegnato a sottoporre i risultati dell'assemblea cittadina all'approvazione del Parlamento o se del caso a referendum²⁸. Così, il 2 luglio 2019 è stata adottata la Lettera d'incarico del Primo ministro Eduard Philippe in cui si delineavano la composizione, il mandato e l'organizzazione della *Convention citoyenne pour le climat*²⁹. Il documento stabiliva che l'assemblea sarebbe stata formata da 150 cittadini, selezionati a sorte e rappresentativi dell'intera società, con il compito di formulare proposte, tenendo in considerazione il principio di giustizia sociale, per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 40% entro il 2030. Inoltre, il documento prevedeva l'elaborazione di una relazione finale contenente le proposte da presentare al Governo e al Presidente della Repubblica, i quali si impegnavano a rispondere pubblicamente alle proposte e a stabilire le tempistiche per la loro attuazione. Nel documento non compariva invece l'impegno preso precedentemente dal Presidente di sottoporre le proposte all'approvazione del Parlamento o a referendum.

L'organizzazione dell'assemblea è stata affidata al «*Conseil économique, social et environnemental*» (CESE)³⁰, al quale si chiedeva di istituire un «Comitato di governance» per assistere i membri dell'assemblea nell'elaborazione del regolamento interno e nella preparazione e nello svolgimento dei lavori. Si è stabilito, inoltre, che tale Comitato venisse

²⁷ Sull'*affaire du siècle* v. L. Del Corona, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal Administratif de Paris sull'«Affaire du Siècle»*, in *Gruppo di Pisa*, 1, 2021; S. Schmitt, *L'emersione della giustizia climatica in Francia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2001; A. Van Lang, *L'hypothèse d'une action en responsabilité contre l'Etat*, in *Revue française de droit administratif*, 4, 2019.

²⁸ V. Conferenza stampa del 25 aprile 2019. In tale occasione Macron aveva annunciato anche l'istituzione del «*Conseil de défense écologique*» che consiste in un Consiglio dei ministri ristretto che riunisce i ministri principalmente coinvolti nel processo di transizione ecologica ed è presieduto dal Presidente della Repubblica. Il *Conseil de défense écologique* è stato ufficialmente istituito con il «Décret N. 2019-449 relatif au conseil de défense écologique» del 15 maggio 2019 con il compito di definire le linee guida e le priorità del processo di transizione ecologica, in modo particolare in relazione al cambiamento climatico e alla protezione dell'ambiente, delle risorse naturali e della biodiversità.

²⁹ La Lettera d'incarico del Primo Ministro del 2 luglio 2019 è consultabile sul sito della *Convention citoyenne pour le climat*.

³⁰ Il *Conseil économique, social et environnemental* è previsto agli artt. 69, 70 e 71 della Costituzione ed è un organo con funzioni consultive che può esprimere il proprio parere su richiesta del Governo sui disegni di legge, sui progetti di ordinanza e di decreto, nonché sulle proposte di legge che gli sono sottoposte. Può essere consultato, inoltre, dal Governo e dal Parlamento su qualsiasi questione di carattere economico, sociale o ambientale.

costituito come un organo autonomo e fosse formato da alcuni delegati del Ministero per la transizione ecologica, nonché da vari esperti nei settori dell'economia, del sociale, dell'ecologia e della democrazia partecipativa. Al Comitato di governance è stato affidato altresì il compito di selezionare i partecipanti dell'assemblea. Ancora, con l'obiettivo di garantire l'indipendenza dell'assemblea è stata prevista la formazione di un gruppo di tre «garanti» con funzioni di controllo sull'imparzialità nello svolgimento dei lavori. Al Presidente del CESE, al Presidente dell'*Assemblée Nationale* e al Presidente del Senato è stato affidato il compito di nominare ciascuno un garante. Il processo di selezione, che è avvenuto sotto la supervisione dei tre garanti e del Comitato di governance, ha previsto un metodo di estrazione casuale dei partecipanti ma sulla base di alcuni criteri come il genere, l'età, il livello di istruzione, la professione o il luogo di provenienza in modo da ricreare un campione rappresentativo dell'intera società francese.

I lavori dell'assemblea sono stati suddivisi per gruppi tematici e ogni gruppo è stato coordinato da due o tre «facilitatori». Durante lo svolgimento dei lavori, il Comitato di governance ha istituito, inoltre, un «Gruppo di supporto» e un «Comitato legislativo». Il Gruppo di supporto era formato da esperti di diverse materie e aveva come compito quello di aiutare i membri dell'assemblea a valutare l'impatto delle loro proposte. Il Comitato legislativo, invece, era composto da esperti in ambito giuridico e aveva come compito quello di assistere i membri dell'assemblea per quanto riguarda la trasposizione normativa delle proposte adottate³¹. I lavori dell'assemblea si sono svolti in sei sessioni a partire dal 4 ottobre 2019 fino al 21 giugno 2020 e sono state formulate 149 proposte, raggruppate attorno a cinque temi: consumo, produzione e lavoro, spostamenti, abitazione e alimentazione. Le proposte sono molto varie e vanno dalla regolamentazione della pubblicità dei prodotti ad alto impatto ambientale, al disincentivare l'utilizzo dell'auto individuale, al promuovere la tutela dell'ambiente nell'ambito dell'istruzione, al rafforzare le norme sulla gestione dei rifiuti, all'introduzione del reato di ecocidio³².

A livello costituzionale, invece, è stata proposta la modifica del preambolo della Costituzione inserendo un nuovo secondo comma (in cui si stabilisce che «*la conciliation des droits, libertés et principes qui en résultent ne saurait compromettre la préservation de l'environnement, patrimoine commun de l'humanité*»), così l'attuale secondo comma sarebbe diventato il terzo³³. Con questa proposta, pertanto, l'assemblea intendeva in qualche modo superare l'approccio tipicamente antropocentrico del diritto ambientale «classico», mettendo sullo stesso livello i diritti umani e la tutela dell'ambiente. Una seconda proposta di modifica della Costituzione riguarda l'art. 1, e consiste nell'introduzione di un nuovo terzo comma in cui si prevede che: «*la République garantit la préservation de la biodiversité, de l'environnement et lutte contre le dérèglement climatique*»³⁴. Per quanto riguarda il rafforzamento dei

³¹ La *Lettre de mission du Groupe d'appui* e il *Mandat du comité légistique* sono disponibili sul sito della *Convention citoyenne pour le climat*.

³² *Convention citoyenne pour le climat, Les propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat*, (21.01.2021).

³³ Ivi, 113-114.

³⁴ Ivi, 115-116.

meccanismi di controllo delle politiche ambientali, è stato proposto di istituire, a livello costituzionale, un “difensore dell’ambiente” sul modello del “difensore dei diritti” che è già previsto all’art. 71-1 Cost. Inoltre, con l’obiettivo di rafforzare l’efficacia degli strumenti a disposizione dei cittadini per agire contro i danni ambientali è stata ventilata la possibilità di introdurre azioni collettive³⁵. Infine, è stato proposto di riformare il CESE, da una parte per rafforzare le sue prerogative in modo da poter incidere maggiormente nel processo decisionale delle politiche ambientali pur mantenendo una funzione consultiva, dall’altra è stato proposto di renderlo un organo più aperto alla partecipazione dei cittadini, per esempio, riservando una quota di seggi a cittadini selezionati a sorte come era avvenuto per la *Convention citoyenne pour le climat*³⁶. Il 21 giugno del 2020, il giorno in cui sono state presentate le proposte al Governo, i partecipanti dell’assemblea hanno istituito un’associazione chiamata “i 150” per promuovere le proposte che sono state elaborate e per monitorare l’andamento del percorso legislativo di ciascuna di esse.

In conclusione, si può affermare che nonostante l’assemblea cittadina abbia avanzato delle proposte rilevanti per la lotta al cambiamento climatico, tuttavia, non sempre è così chiara la relazione tra alcune delle proposte stesse e il compito specifico che le era stato affidato, che era quello di proporre misure per la riduzione dei gas a effetto serra. Lo stesso “Gruppo di supporto” ha evidenziato il carattere frammentario e poco puntuale delle proposte, assegnando a ciascuna di esse un punteggio, in base al livello di incisività nel raggiungimento dell’obiettivo di ridurre i gas serra, che va da un massimo di tre per le misure più efficaci a un “non valutabile” per le misure di minore incidenza³⁷. L’ampia varietà dei contenuti delle raccomandazioni, che riguardano temi e settori molto diversi, non solo ha avuto un impatto negativo sulla qualità delle misure elaborate, ma altresì ha aumentato la probabilità che molte delle proposte vengano respinte, soprattutto quelle più vaghe, a favore dell’adozione di quelle più concrete. Inoltre, relativamente alla modifica del testo costituzionale, bisogna notare che l’assemblea era stata organizzata per occuparsi dell’emergenza climatica senza che vi sia stata alcuna sollecitazione a considerare questioni costituzionali. La probabilità di accogliere queste proposte è stata dunque limitata. In particolare, il Presidente Macron ha subito escluso la modifica del preambolo della Costituzione perché avrebbe messo in dubbio il primato dei diritti umani ponendo la tutela dell’ambiente allo stesso livello di questi con conseguenze negative sul loro livello di tutela³⁸.

³⁵ Ivi, 117-118.

³⁶ Ivi, 119-120.

³⁷ Ivi, p. 11.

³⁸ V. Conferenza stampa del 29 giugno 2020. Disponibile su *Le Monde* (29.06.2020). Il *Conseil constitutionnel*, invece, nella decisione n. 2019-823 del 31 gennaio 2020 si era espresso nella stessa direzione dell’assemblea cittadina. In tale occasione aveva sostenuto che dal preambolo della Carta dell’ambiente emergesse che la protezione dell’ambiente, patrimonio comune degli esseri umani, costituisce un obiettivo costituzionale, obiettivo che certamente potrebbe giustificare limitazioni dei diritti e delle libertà delle persone come la libertà d’impresa nel caso in questione. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2020/2019823QPC.htm>.

2.1 La legge n. 2021-1104 sul clima e la resilienza del 22 agosto 2021

Il 29 giugno 2020, il Presidente ha ricevuto all'Eliseo i membri dell'assemblea cittadina per il clima. In tale occasione Macron si è impegnato a portare avanti 146 proposte e ha incaricato il Governo, sotto la guida del Ministro della transizione ecologica, di adottare le misure necessarie. Così, il Governo ha presentato un progetto di legge sul clima e la resilienza, tenendo conto in parte delle proposte dell'assemblea cittadina, che è stato adottato dal Parlamento in via definitiva, a seguito di lunghi dibattiti, il 20 luglio 2021. La *Loi n. 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, che è stata promulgata il 22 agosto 2021, è composta da 305 articoli ed è strutturata in otto titoli: «raggiungere gli obiettivi dell'accordo di Parigi e del Green Deal europeo», «consumo», «produzione e lavoro», «spostamenti», «abitazione», «alimentazione», «rafforzamento della tutela giudiziaria dell'ambiente» e «disposizioni relative alla valutazione climatica e ambientale»³⁹.

All'art. 1 della legge si stabilisce che, in linea con l'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici del 2015 e nell'ambito del *Green Deal* europeo, che ha come obiettivo generale quello di raggiungere la neutralità climatica in Europa entro il 2050, lo Stato francese ribadisce il suo impegno a raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra, obiettivi che saranno previsti in particolare dalla prossima revisione del «regolamento (UE) 2018/842 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 come contributo all'azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013»⁴⁰.

La legge sul clima e la resilienza si propone di modificare i modelli di consumo che hanno un impatto significativo sull'ambiente. Infatti, per favorire il consumo di prodotti con il più basso impatto ambientale possibile, tra le altre cose, all'art. 2, si stabilisce l'obbligo di indicare le informazioni relative all'impatto ambientale di beni e servizi immessi sul mercato nazionale.

Per rafforzare le clausole ambientali negli appalti pubblici, all'art. 35, si stabilisce che tali appalti concorrono al raggiungimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile nelle dimensioni economica, sociale e ambientale. Pertanto, nell'assegnazione degli appalti pubblici si dovrà tenere conto anche di aspetti ambientali e sociali e non soltanto di aspetti economici.

Per quanto riguarda il tema gli spostamenti, tra le diverse disposizioni, all'art. 103, si prevede che entro il 1° gennaio 2030 non sarà più possibile vendere autovetture nuove che emettano più di 123 grammi di CO₂ per km. Inoltre, all'art. 147, si stabilisce che le compagnie aeree che effettuano voli

³⁹ L'Assemblée nationale et le Sénat. *Loi n. 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, del 22 agosto 2021.

⁴⁰ L. Colella, *La "transizione ecologica" nella Loi Climat et Résilience in Francia. Brevi note introduttive*, in *Rivista Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, (27.09.2021).

all'interno del territorio nazionale sono tenute a compensare le loro emissioni di gas serra⁴¹.

Il testo normativo sul clima e la resilienza si propone di combattere anche il fenomeno della cementificazione del suolo che è una delle principali cause del cambiamento climatico. Infatti, all'art. 191, si prevede l'obiettivo di dimezzare il tasso di cementificazione del suolo entro il 2030 e di azzerarlo entro il 2050. All'art 192, invece, si definiscono alcuni concetti relativi alla cementificazione del suolo che viene definita come «l'alterazione duratura di tutte o di parte delle funzioni ecologiche del suolo, in particolare le sue funzioni biologiche, idriche e climatiche, nonché del suo potenziale agronomico mediante la sua occupazione o utilizzo». Mentre, «la rinaturalizzazione di un suolo, o decementificazione, consiste in azioni od operazioni di ripristino o di miglioramento della funzionalità di un suolo, con la finalità di trasformare un suolo cementificato in un suolo non cementificato». E ancora, «la cementificazione netta del suolo è definita come il bilancio tra la cementificazione e la rinaturalizzazione dei suoli registrato in una determinata area e in un determinato periodo».

Relativamente alla promozione di un'alimentazione sana, sostenibile e a basse emissioni di gas serra, all'art. 152, si prevede che i gestori, pubblici e privati, dei servizi di ristorazione scolastica debbano garantire un menù vegetariano almeno una volta alla settimana. Inoltre, i gestori, pubblici e privati, dei servizi di ristorazione dello Stato e delle aziende pubbliche nazionali, che già offrono menù misti, a partire dal 1° gennaio 2023, saranno tenuti a proporre quotidianamente anche la scelta di un menù vegetariano.

Il titolo dedicato al rafforzamento della tutela giudiziaria dell'ambiente, che irrobustisce il diritto penale ambientale francese, da una parte inasprisce le sanzioni penali di alcuni reati già previsti, e dall'altra parte crea nuovi reati ambientali, in particolare, configura i reati di messa in pericolo per l'ambiente e il reato di ecocidio. All'art. 279, si stabilisce che l'esposizione diretta della fauna, della flora o della qualità dell'acqua a un rischio di degrado grave e duraturo, può essere punita con tre anni di reclusione e una multa di 250.000 euro, importo che può essere aumentato fino a tre volte il beneficio derivante dal reato. Si tratta pertanto di un reato che persegue i comportamenti che mettono in pericolo l'ambiente a prescindere dal fatto che il danno si sia verificato.

Ai sensi della legge costituisce ecocidio, invece, il reato previsto all'art. 321-1 del codice dell'ambiente, quando gli atti sono commessi intenzionalmente. Tale articolo del codice dell'ambiente sanziona «il fatto, in violazione manifestamente deliberata di un particolare obbligo di prudenza o di sicurezza previsto dalla legge o dal regolamento, di emettere nell'aria, lanciare, scaricare o far defluire nelle acque superficiali o sotterranee o nelle acque marine entro i limiti delle acque territoriali, direttamente o indirettamente, una o più sostanze la cui azione o reazione provocano effetti dannosi gravi e durevoli alla salute, alla flora, alla fauna [...] o gravi alterazioni al normale approvvigionamento idrico...»

⁴¹ J-C Zarka, *Les principales dispositions de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, in *Actu-Juridique.fr*, (09.11.2021).

Costituisce ecicidio, altresì, il reato previsto all'art. 231-2 del codice dell'ambiente, commesso intenzionalmente, quando si verificano danni gravi e durevoli alla salute, alla flora, alla fauna o alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque. Tale articolo del codice dell'ambiente sanziona «il fatto di abbandonare, depositare o far depositare rifiuti, nonché il fatto di gestire rifiuti senza soddisfare i requisiti riguardanti le caratteristiche, le quantità, le condizioni tecniche per la loro manipolazione e i processi di trattamento previsti dal codice dell'ambiente, quando causano un sostanziale degrado della fauna e della flora o della qualità dell'aria, del suolo o dell'acqua».

Per tali pregiudizi dolosi più gravi all'ambiente la pena detentiva prevista è aumentata fino a dieci anni di reclusione e la multa è aumentata a 4,5 milioni di euro, importo che può essere aumentato ulteriormente.

La legge sul clima e la resilienza promuove uno stile di vita più ecologico e più sensibile al problema del cambiamento climatico con l'obiettivo di accelerare la transizione ecologica. Nonostante ciò, la legge ha sollevato molte critiche da parte di diverse organizzazioni ambientaliste, perché si aspettavano una legge più ambiziosa per il raggiungimento degli obiettivi. Anche se la legge è strutturata attorno ai temi che erano stati trattati dall'assemblea, molte delle raccomandazioni che erano state formulate non sono state accolte nel testo normativo. Già a gennaio del 2021, il CESE aveva emesso un parere in cui sosteneva che le misure del progetto di legge erano in generale rilevanti, ma spesso rimanevano «limitate o soggette a condizioni tali da rendere incerta la loro attuazione nel breve periodo»⁴². Mentre a febbraio del 2021 il Consiglio di Stato aveva ritenuto che lo studio d'impatto del disegno di legge fosse superficiale e presentasse delle notevoli carenze⁴³. In effetti, l'aspetto che sembra più critico della legge sul clima e la resilienza è l'incertezza dell'impatto di ciascuna delle misure sulle emissioni di gas a effetto serra. Secondo diverse organizzazioni ambientaliste e secondo lo stesso *Conseil national de la transition écologique* (CNTE), organo consultivo che, tra le altre cose, può emettere pareri sui progetti di legge relativi alle questioni ambientali o sulle politiche riguardanti la transizione ecologica, le misure contenute nella legge non consentiranno di raggiungere l'obiettivo di ridurre le emissioni del 40% entro il 2030, e tanto meno del 55% che è l'obiettivo vincolato che l'Unione europea ha stabilito nel giugno del 2021⁴⁴.

⁴² Conseil économique, social et environnemental, *Avis sur le Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, del 27 gennaio 2021.

⁴³ Conseil d'État, *Avis sur un projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et ses effets*, del 10 febbraio 2021.

⁴⁴ Conseil national de la transition écologique, *Avis du CNTE sur le Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, del 26 gennaio 2021. Sulla politica climatica dell'Unione europea, in particolare, all'art. 4, punto 1, c. 1, del Regolamento (UE) n. 1119/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro normativo per il conseguimento della neutralità climatica, si stabilisce che «al fine di conseguire l'obiettivo della neutralità climatica [...], il traguardo vincolante dell'Unione in materia di clima per il 2030 consiste in una riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra (emissioni al netto degli assorbimenti) di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030». V. altresì la «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al

3. L'Asamblea ciudadana para el clima in Spagna

In Spagna, il Consiglio dei ministri, considerando la gravità della crisi climatica segnalata dagli esperti e sulla base delle altre esperienze europee che avevano già adottato meccanismi deliberativi-partecipativi per far fronte al problema climatico, il 21 gennaio 2020 ha adottato la «Dichiarazione sull'emergenza climatica e ambientale in Spagna» con cui si promuove l'organizzazione di un'assemblea cittadina per il clima⁴⁵. Successivamente, il 21 maggio 2021, è stata adottata la legge 7/2021 «sul cambiamento climatico e la transizione energetica»⁴⁶ che con l'obiettivo di rafforzare i meccanismi di partecipazione popolare ha stabilito, tra le altre cose, la creazione di una assemblea cittadina per partecipare al processo decisionale in materia di cambiamento climatico attraverso l'elaborazione di una relazione finale con le sue raccomandazioni e proposte (art. 39, c. 1)⁴⁷. In applicazione di tale legge, il 29 settembre 2021, il Ministero per la transizione ecologica ha adottato il regolamento ministeriale «*Orden TED/1086/2021*» che stabilisce la composizione, l'organizzazione e il funzionamento dell'*Asamblea ciudadana para el clima*⁴⁸. Ai sensi dell'art. 2 punti 1 e 2 del regolamento, l'assemblea sarebbe stata composta da 100 cittadini selezionati da un ente indipendente in modo "aleatorio" ma sulla base di alcuni criteri quali l'età, il genere, il livello di istruzione o il luogo di residenza, per favorire la rappresentatività. Il punto 3 dello stesso articolo, invece, per favorire l'indipendenza dell'assemblea proibisce che tra i membri dell'assemblea vi siano: membri del Parlamento, eurodeputati o parlamentari delle Comunità autonome, nonché i loro assistenti; i sindaci e i consiglieri o gli assessori comunali; i dipendenti dei partiti politici, membri del Governo e funzionari di alto livello della pubblica amministrazione.

All'art. 3 punto 1, il documento ministeriale prevede che il compito dell'assemblea sia quello di instaurare un dialogo attorno alle diverse questioni che implicano la transizione ecologica, nonché sulle possibili alternative per costruire un paese con meno emissioni di gas a effetto serra e meno vulnerabile ai cambiamenti climatici, tenendo in considerazione

Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni COM(2019) 640 final» del 11.12.2019 e la «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni COM(2021) 550 final» del 14.07.2021. Per un approfondimento sul programma europeo per la lotta ai cambiamenti climatici «Fit for 55» v. G. Cavalieri, B. Celati, S. Franca, M. Gandiglio, A.R. Germani, A. Giorgi e G. Scarano, *Il "Fit for 55" unpacked: un'analisi multidisciplinare degli strumenti e degli obiettivi delle proposte settoriali per la decarbonizzazione dell'economia europea*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2022, fasc. I, pp. 409 e ss.

⁴⁵ Gobierno de España, *Acuerdo de Consejo de ministros por el que se aprueba la Declaración del Gobierno ante la emergencia climática y ambiental*, 2020.

⁴⁶ Boletín Oficial del Estado n. 121, «*Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética*».

⁴⁷ F. López Ramón, *Notas a la Ley de Cambio Climático*, in *Actualidad Jurídica Ambiental*, 114, 2021; A. Palomar Olmeda, *Comentarios a la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición energética*, Navarra, 2021.

⁴⁸ Boletín Oficial del Estado n. 241, «*Orden TED/1086/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece la composición, organización y funcionamiento de la Asamblea Ciudadana para el Clima*».

alcuni principi quali la solidarietà, l'equità, la giustizia sociale e la transizione ecologica giusta. Il punto 3 dello stesso articolo, ancora, stabilisce che la relazione finale dell'assemblea sarà accessibile a tutti i cittadini e che dovrà essere inviata al Governo e presentata al Parlamento⁴⁹.

All'art. 4 punti 1 e 2 del documento si stabilisce che l'assemblea dovrà essere istituita come un organo indipendente e che potrà contare su una struttura di supporto formata da: «un panel di coordinamento indipendente» per facilitare il lavoro tecnico di preparazione, avvio e supporto logistico; «un gruppo di esperti indipendenti», formato da un massimo di 20 esperti in diversi settori – quali clima, energia, biodiversità, ambiente, ecc.–, che avrà natura consultiva e il compito di assistere i membri dell'assemblea sull'impostazione dei temi da trattare e sulla formazione dell'agenda, nonché il compito di proporre persone che possano offrire loro informazioni specifiche in modo di stabilire un dialogo informato; «un gruppo tecnico indipendente» per la selezione dei partecipanti; e «un gruppo indipendente specializzato in processi partecipativi» per facilitare l'organizzazione delle sessioni. Infine, si prevede che il Ministero per la transizione ecologica, attraverso l'*Oficina Española de Cambio Climático* offra all'assemblea ulteriore assistenza tecnico-amministrativa.

All'art. 5 del regolamento si stabilisce che per facilitare i lavori dei membri dell'assemblea, le sessioni siano organizzate in tre fasi: una fase iniziale di apprendimento volta ad acquisire tutte le informazioni necessarie, una fase intermedia per dibattere le diverse tematiche e, una fase finale per l'elaborazione e la votazione delle raccomandazioni. Inoltre, i lavori dei membri dell'assemblea dovranno concludersi entro dodici mesi a partire dalla prima sessione, e tutte le informazioni relative all'assemblea dovranno essere accessibili ai cittadini e pubblicate su una pagina web specifica con gli aggiornamenti sulle sessioni, l'andamento dei lavori e i risultati ottenuti.

Le sei sessioni dell'*Asamblea ciudadana para el clima* si sono svolte tra il 20 novembre 2021 e il 22 maggio 2022. Di queste, cinque si sono svolte da remoto e una in presenza e la relazione finale contenente le raccomandazioni è stata pubblicata il 6 giugno 2022. Il testo della relazione è composto da 172 raccomandazioni raggruppate attorno a cinque temi: consumo; alimentazione e utilizzo del suolo; comunità, salute e cura; lavoro; e infine ecosistemi⁵⁰.

Tra le proposte dell'assemblea, relativamente al consumo, vi sono quelle di favorire l'autoconsumo energetico attraverso gli incentivi fiscali⁵¹, di adottare un modello energetico che preveda l'intervento dello Stato per la regolamentazione dei prezzi dell'energia⁵², e di promuovere il concetto di "decrescita", limitando le pubblicità e i messaggi a favore del consumo e sottolineando invece l'impatto che tale consumo ha sulla natura⁵³. Per quanto riguarda l'alimentazione e l'utilizzo del suolo, tra le altre cose, nella produzione di alimenti si raccomanda di impedire quelle pratiche che non

⁴⁹ E.M. Álvarez González, *La asamblea ciudadana para el clima: ¿un modelo a seguir en las asambleas ciudadanas regionales y locales?*, in *Actualidad Jurídica Ambiental*, 112, 2022.

⁵⁰ Asamblea ciudadana para el clima, *Una España más segura y justa ante el cambio climático. ¿cómo lo hacemos?. Informe final*, 2022.

⁵¹ Ivi, (raccomandazione 7).

⁵² Ivi, (raccomandazione 8).

⁵³ Ivi, (raccomandazione 17).

tengano conto del benessere degli animali, che ledano l'integrità delle persone, degli animali e degli ecosistemi, che inquinano oppure che prevedono un utilizzo inadeguato delle risorse idriche⁵⁴. In merito alla comunità, salute e cura, tra le diverse proposte vi sono quelle riguardanti la promozione della mobilità sostenibile e la riduzione dell'impatto del trasporto aereo⁵⁵, ma anche quelle relative al rafforzare del sistema sanitario⁵⁶. Per quanto concerne il lavoro, per ridurre le emissioni di CO₂ dovute soprattutto agli spostamenti, una proposta che sembra molto opportuna nel contesto attuale, viste le tecnologie a disposizione, è quella di favorire quando possibile il lavoro da remoto⁵⁷, ma altresì quella di ottimizzare l'organizzazione del lavoro attraverso la razionalizzazione degli orari e delle giornate lavorative⁵⁸. Relativamente alla tutela degli ecosistemi, in una proposta si legge che sia necessario introdurre nel Codice penale il reato di "ecocidio" nei casi di distruzione o di gravi danni agli ecosistemi causati dalla mano dell'uomo⁵⁹.

La presentazione della relazione finale al Presidente del Consiglio dei ministri Pedro Sánchez e alla ministra per la transizione ecologica Teresa Ribera ha avuto luogo nel giugno 2022 e in tale occasione il Governo si è impegnato ad analizzare dettagliatamente le raccomandazioni con l'obiettivo di integrarle nelle politiche adottate dal Governo. La presentazione della relazione al Parlamento, invece, si è svolta a fine ottobre. Inoltre, i membri dell'assemblea, con l'obiettivo di promuovere il lavoro svolto, hanno stabilito un dialogo anche con le Comunità autonome, con le organizzazioni ambientaliste, con il settore delle imprese, con i sindacati e con la *Federación Española de Municipios y Provincias*, organizzazione che raccoglie i municipi e le province spagnole.

Dal punto di vista delle modalità di organizzazione e dello svolgimento dei lavori, l'esperienza spagnola non presenta delle peculiarità rispetto ad altre esperienze simili svoltesi in altri paesi europei. Come visto *supra* per il caso francese, l'assemblea per il clima ha formulato un numero molto ampio di raccomandazioni e proposte, spesso poco puntuali, aumentando la probabilità che molte di esse non vengano adottate. In effetti, il problema del cambiamento climatico è una questione molto complessa e forse sarebbe stato più opportuno centrare il dibattito dell'assemblea attorno ad aspetti più limitati in modo da aumentare la qualità delle misure proposte.

4. Brevi considerazioni conclusive

⁵⁴ Ivi, (raccomandazione 37).

⁵⁵ Ivi, (raccomandazioni da 65 a 70).

⁵⁶ Ivi, (raccomandazioni 83 e 84).

⁵⁷ Ivi, (raccomandazione 106).

⁵⁸ Ivi, (raccomandazione 108).

⁵⁹ Ivi (raccomandazione 147). Il reato di ecocidio è previsto nei Codici penali di diversi Stati. In Russia all'art. 358, in Ucraina all'art. 441, in Moldavia all'art. 136, in Bielorussia all'art. 131, in Armenia all'art. 394, in Georgia all'art. 409, in Uzbekistan agli artt. 196 e 198, in Kazakistan all'art. 161, in Kirghizistan all'art. 374, in Tagikistan all'art. 400, in Vietnam all'art. 278, in Ecuador all'art. 98. Tra i paesi appartenenti all'Unione europea, invece, solo la Francia ha riconosciuto il reato di ecocidio.

Una delle principali originalità delle assemblee cittadine è il metodo utilizzato per la selezione dei partecipanti, perché il sorteggio rifiuta il carattere elitario della rappresentanza politica e si basa invece sull'idea che tutti i cittadini siano ugualmente capaci di esercitare competenze "politiche", infatti, si garantisce la possibilità ad ogni cittadino di essere selezionato. Inoltre, l'adozione del metodo del sorteggio, non solo ha favorito la rappresentatività, ma altresì l'indipendenza delle assemblee cittadine perché i membri selezionati sono stati meno esposti alle influenze dei gruppi di interesse e dei partiti politici⁶⁰.

Tuttavia, tali meccanismi deliberativi-partecipativi presentano anche delle criticità, per esempio, nelle esperienze qui esaminate, le assemblee cittadine sono state promosse e organizzate dall'alto. In effetti, una caratteristica delle assemblee cittadine in generale è che solitamente sono istituite dalle autorità, a livello locale o nazionale, e solo in pochi casi direttamente dai cittadini. Anche se bisogna notare che non sempre queste iniziative sono opera spontanea dei governanti, ma regolarmente vengono avviate a seguito di pressioni provenienti dai cittadini per essere coinvolti nei processi decisionali. Nonostante ciò, tali modalità di organizzazione dall'alto delle assemblee potrebbero compromettere la loro indipendenza nei confronti degli organizzatori. Infatti, si consente alle autorità di assumere un ruolo di primo piano durante di tutto il processo, stabilendo il tema da trattare, la composizione, la struttura di supporto per lo svolgimento dei lavori, la durata, ecc.

Un'alternativa da esplorare, con l'obiettivo di rafforzare l'indipendenza di questi meccanismi, potrebbe essere quella di valutare la possibilità di adottare un quadro giuridico dettagliato che consenta l'attivazione dello strumento delle assemblee cittadine dal basso, ovvero direttamente dai cittadini, perché ciò consentirebbe alla cittadinanza di partecipare ai processi decisionali non perché è stata invitata a farlo, ma perché ha potuto decidere autonomamente di prendere parte all'elaborazione delle decisioni politiche⁶¹.

Per quanto riguarda il delicato problema del cambiamento climatico, è evidente che le istituzioni rappresentative non riescano a gestirlo. I partiti politici continuano a sostenere che sia necessario garantire la crescita economica, senza prendere in considerazione seriamente l'impatto ambientale di tale crescita e soprattutto i limiti ecologici del pianeta. I brevi cicli elettorali, inoltre, portano i governanti a pensare a soluzioni di breve periodo, mentre è chiaro che le questioni ambientali necessitano di un approccio a lungo termine. Le assemblee cittadine per il clima, perciò, possono rappresentare uno strumento molto utile per superare tali problemi perché non inseguono il consenso elettorale e non sono vincolate da un

⁶⁰ Sulla selezione a sorteggio v. F. Lanchester, *Il sorteggio in campo politico come strumento integrativo dell'attività delle Assemblee parlamentari*, in *Nomos*, 2, 2016; G. Scaccia, *Democrazia a sorte: problemi e opportunità*, in *Nomos*, 2, 2016; Y. Sintomer, *Sorteggio e democrazia deliberativa. Una proposta per rinnovare la politica del XXI secolo*, in *Nomos*, 2, 2016; Id., *De la démocratie délibérative à la démocratie radicale? Tirage au sort et politique au XXI siècle*, in *Participations*, 23, 2019.

⁶¹ Cft. C. Geynet-Dussauze, *Des assemblées citoyennes «représentatives». Les défis de la mise en place et de la composition*, in M. F-R. Stefanini e X. Magnon (dir.), *Les Assemblées Citoyennes. Nouvelle utopie démocratique?*, Op. Cit.

mandato popolare, potendo così deliberare più liberamente sulle questioni inerenti al cambiamento climatico.

Relativamente alle raccomandazioni formulate dalle assemblee per il clima, sembra interessante notare che, in alcuni casi, è stata riconosciuta la rilevanza di inserire la questione ambientale a livello costituzionale. In effetti, ciò risulta fondamentale per poter garantire una migliore protezione dell'ambiente, non solo perché le costituzioni hanno una forza normativa più forte e stabile rispetto alle leggi e agli atti amministrativi, ma altresì perché posseggono un forte valore morale e simbolico⁶². Nelle esperienze più recenti, addirittura, è stato proposto di riconoscere a livello costituzionale alcune modalità innovative di tutela dell'ambiente, come il riconoscimento dei diritti della natura, cercando di superare una visione meramente strumentale dell'ambiente e adottando un approccio non più esclusivamente antropocentrico⁶³.

Le assemblee climatiche solitamente riescono ad ottenere dei risultati modesti e diverse delle misure elaborate vengono poi adottate. Tali assemblee si presentano come uno strumento democratico innovativo che promuove i processi deliberativi-partecipativi e consente ai cittadini di essere coinvolti direttamente nei processi decisionali relativi anche a questioni molto complesse come il cambiamento climatico. Da questo punto di vista, le assemblee climatiche possono essere considerate come un valido meccanismo per la lotta a tale problema ambientale, ma soprattutto per far fronte alla questione della disaffezione dei cittadini nei confronti delle istituzioni e della politica e rafforzare i tradizionali processi decisionali tipici della democrazia rappresentativa.

Christian Mosquera Arias
Dipartimento di Diritto, Economia e Culture
Università degli Studi dell'Insubria
cjmosqueraarias@studenti.uninsubria.it

⁶² Sul costituzionalismo ambientale v. D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridici per l'Antropocene*, Bologna, 2022; L. J. Kozé, *Global Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, Portland, 2016; J. Sohnle (ed.), *Environmental constitutionalism. What Impact on Legal Systems?/ Le constitutionnalisme environnemental. Quel impact sur les systèmes juridiques?*, Bruxelles, 2019.

⁶³ In Irlanda, nel febbraio del 2022, il Parlamento ha adottato una risoluzione per istituire un'assemblea che si occupasse del tema della perdita di biodiversità. Tale assemblea, formata da 99 cittadini eletti in maniera casuale, ha svolto i lavori tra maggio 2022 e gennaio 2023 e il report finale è stato pubblicato ad aprile 2023. Il documento contiene 159 raccomandazioni e in generale esprime il disappunto dell'assemblea nei confronti dell'incapacità dello Stato nel garantire la protezione della natura e della biodiversità. Tra le raccomandazioni vi è quella di riconoscere a livello costituzionale i "diritti della natura", attribuendo ad essa alcuni diritti come quello a esistere e prosperare, il diritto al ripristino in caso di degrado e il diritto a non essere inquinata o danneggiata. In termini di risultati, i lavori dell'assemblea serviranno per l'elaborazione del «quarto piano d'azione nazionale sulla biodiversità» relativo al periodo 2023-2027, piano che intende garantire una maggiore responsabilità da parte delle istituzioni relativamente alla protezione della natura e della biodiversità. Sull'assemblea cittadina irlandese per la perdita di biodiversità v. Ursula Quill, *Ireland's Citizens' Assembly on Biodiversity Loss: Potential and Limitations for Deliberative Democracy*, in *ConstitutionNet*, (31.01.2023).

