

Declinazioni innovative della democrazia partecipativa e integrazione dei gruppi deboli: riflessioni comparate e conclusive

di Laura Alessandra Nocera e Andrea Fiorentino*

Abstract: Re-thinking about Innovative Perspectives in Participatory Democracy, and in the Integration of Vulnerable Groups: Comparative and Conclusive Remains – Even if providing a unique meaning to qualify ‘participatory democracy’ is quite difficult, the term is doubtlessly connected to a series of instruments in order to reduce the distance between citizenship and institutions. Particularly, participatory instruments are intended to enlarge the democratic parameter by following two guidelines: the one of the digital participations as integrating vulnerable groups, and the one of the citizens’ assemblies as protecting environment.

Keywords: Participatory Democracy (Instruments of); Citizens’ Assemblies; Climate Litigation; Constitution-Making; Vulnerable Groups (Incorporation of); Citizenship.

1957

1. La democrazia partecipativa come rimedio alla crisi della democrazia rappresentativa

Dall’analisi della dottrina prevalente, come visto nei contributi di questa sezione monografica, non emerge una definizione univoca e omnicomprensiva del termine “democrazia partecipativa”, che, pertanto, potremmo valutare come un termine polisemico, in quanto attinge le sue caratteristiche dalla “democrazia rappresentativa”, dalla “democrazia diretta” e, seppur con una certa cautela, dalla “democrazia deliberativa”, in modo da creare forme di intervento diretto dei cittadini in seno a procedure decisionali messe in opera dalle istituzioni¹. In questo senso, possiamo considerare gli strumenti di democrazia partecipativa a partire dalla loro funzione di intercedere e coadiuvare i classici strumenti della democrazia rappresentativa². L’intervento della cittadinanza, dunque, s’inserisce nell’esercizio stesso del potere non per sostituire le forme rappresentative,

* Sebbene lo scritto sia frutto dell’elaborazione congiunta dei due Autori, i paragrafi 1 e 2 sono da attribuire a Laura Alessandra Nocera, mentre il paragrafo 3 è da attribuire ad Andrea Fiorentino.

¹ U. Allegretti, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in U. Allegretti (cur.), *Democrazia partecipativa*, Firenze, 2010, 5-45.

² P. Piciacchia, *La ricerca dell’incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National*, in 44 *DPCE Online* 3, 3195 (2020).

ma per affiancarle con altri dispositivi, che non solo diventano complementari e concorrenziali, ma fungono da correttivo e da integrazione alla rappresentatività, ovvero da arricchimento per sopperire alle mancanze e ai vuoti della rappresentanza, una democrazia di interazione come valorizzazione anche delle particolarità³.

Nella distanza tra cittadini e istituzioni, gli strumenti di democrazia partecipativa svolgono una funzione di apertura delle procedure decisionali pubbliche e di allargamento della base di azione del governo, anche perché colmano una serie di lacune presenti nel cosiddetto “artificio della rappresentanza”⁴. Infatti, la democrazia partecipativa offre una serie di vantaggi che la democrazia rappresentativa non ha, attraverso percorsi che coinvolgono direttamente i cittadini nei processi decisionali in ambito locale e sovralocale, anche se solo meramente consultivi, quasi come contributo a “democratizzare la democrazia”⁵.

Sotto il profilo delle finalità, la democrazia partecipativa agisce sul concetto di “cittadinanza attiva”, incrementando la partecipazione dei cittadini e favorendone l’inclusione, ma anche sulla ridefinizione dell’equilibrio tra questi e le istituzioni, creando il cd. *open government* e ampliando la cultura dello stato di diritto e la prevenzione dei conflitti, e, infine, cercando di contrastare, spesso in fase prodromica, la deriva dei populismi plebiscitari⁶.

Sono diversi gli strumenti introdotti nei vari ordinamenti per favorire la democrazia partecipativa, vista come “democrazia di prossimità”⁷ per la relazione stretta tra cittadini e istituzioni, per integrare quel *deficit* di democraticità che caratterizza la democrazia rappresentativa e, al tempo stesso, per innovare il sistema. Esistono strumenti di partecipazione imposti dall’alto da parte delle istituzioni (cd. *top-down*) ed esistono strumenti proposti dal basso, per iniziativa di movimenti sociali, associazioni e comitati (cd. *bottom-up*). Differenti sono state nel tempo le esperienze caratterizzate dall’utilizzo di strumenti di democrazia partecipativa, adottati al fine di controllo e monitoraggio (così, in alcune esperienze in America latina, come i comitati di controllo in Venezuela), o in seno alla partecipazione al bilancio pubblico o ai piani urbanistici (come nella nota esperienza di Porto Alegre in

³ U. Allegretti, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., 25-27; M. Fatim-Rouge Stefanini, *La participation des citoyens à la réforme constitutionnelle en droit comparé : Quelles réalités ?*, en D. Guenette, P. Taillon, M. Verdussen, (dir.), *La révision constitutionnelle dans tous ses états*, Bruxelles, 2021, 313-367; Id., *Le développement de la démocratie locale en Europe de l’Ouest : quelle place pour les citoyens ?*, en A. Duffy-Meunier (sous la direction de), *Quels espaces pour la démocratie participative ? Perspectives comparées*, Édition mare & martin, 2021, 25-30. Cfr. anche: A. Masucci, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa: alcuni “punti fermi”*, in U. Allegretti (cur.), cit., 357-372.

⁴ A. Di Gregorio, *Democrazia partecipativa e integrazione dei gruppi deboli. Una premessa*, in questa sezione.

⁵ B. Santos de Sousa, *Democratizzare la democrazia. I percorsi della democrazia partecipativa*, Troina, 2002; D. Roussopoulos, G.G. Benello (Eds.), *Participatory Democracy. Prospect of Democratizing Democracy*, Montréal, 2005.

⁶ A. Pubusa, *La difficoltà della democrazia partecipativa in un’età di populismo*, in U. Allegretti (cur.), cit., 373 ss.

⁷ U. Allegretti, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., 21.

Brasile⁸, ma anche in diverse regioni e comuni italiani⁹), o in via consultiva (come le inchieste, le consultazioni, le lettere) o, infine, per concorrere al processo decisionale (come nel caso della *community participation* nel Regno Unito o delle giurie civiche in Francia e Germania). Alcuni di questi strumenti sono circolati nello spazio e nel tempo (un esempio è stato il trapianto del modello del *débat public* francese in diversi ordinamenti¹⁰), anche con una diversa intensità di partecipazione nei vari livelli, territoriali, nazionali e/o sovranazionali¹¹.

2. La sfida della vulnerabilità per l'innovazione democratica

Gli strumenti di democrazia partecipativa possono servire a coinvolgere segmenti della società che versano in uno stato di vulnerabilità e che, pertanto, non riuscirebbero ad interagire con il livello istituzionale. Però, così come si è già scritto circa l'impossibilità di trovare un univoco significato all'espressione "democrazia partecipativa", anche la definizione di "vulnerabilità" è alquanto aleatoria, essendo affetta da una certa indeterminatezza. Infatti, il termine risulta polisemico, ovvero ha la facoltà di avere significati e accezioni diverse a seconda dell'ambiente in cui viene usato¹². Di per sé, il concetto racchiuderebbe la particolare suscettibilità di alcuni soggetti a "subire ferite" (etimologicamente, cosiddetti *vulnera*), cioè danni causati da fenomeni esterni o da atti e fatti umani¹³. Ciò, quindi, sottolineerebbe la caratteristica intrinseca di taluni soggetti o gruppi di essere potenzialmente più esposti ad eventuale danneggiamento¹⁴. La semantica particolarmente variabile e indeterminata di questo termine ha permesso la sua larga diffusione ed estensione in modo versatile ai campi ed ai contesti più disparati¹⁵. In particolare, il concetto varia se usato in ambito

⁸ Per l'esperienza di Porto Alegre, cfr.: G. Allegretti, *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Firenze, 2003.

⁹ U. Allegretti, *Democrazia partecipativa e controllo dell'amministrazione*, in *Democrazia e diritto* 3, 71-79 (2006).

¹⁰ Cfr.: M. Revel, C. Blatrix, L. Blondiaux, J.M. Fourniau, B. Hériard Dubreuil, R. Lefebvre (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, 2007.

¹¹ U. Allegretti, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e Diritto* 2, 175-217 (2008).

¹² Data la complessità del termine si rimanda alla spiegazione che ne danno Giolo e Pastore, per cui "vulnerabilità" è «un termine usato attualmente in diversi campi dell'esperienza: si tratta di uno di quei concetti indeterminati (propriamente: vaghi, dal momento che molteplici sono le condizioni e incerti i confini dell'area di applicazione dell'espressione linguistica), la cui estensione e ampiezza di significato ne rendono estremamente difficile la definizione»: O. Giolo, B. Pastore, *Premessa*, in O. Giolo, B. Pastore (cur.), *Vulnerabilità: analisi multidisciplinare di un concetto*, Roma, 2018, 11. Cfr. anche: M. Fatin-Rouge Stefanini, *Systèmes de contrôle de constitutionnalité par voie incidente et protection des personnes en situation de vulnérabilité*, Aix-en-Provence, 2021.

¹³ G. Maragno, *Alle origini (terminologiche) della vulnerabilità: vulnerabilis, vulnus, vulnerare*, in O. Giolo, B. Pastore (cur.), cit., 13-18.

¹⁴ B. Pastore, *Semantica della vulnerabilità, soggetto, cultura giuridica*, Torino, 2021, 1-2.

¹⁵ A. De Giuli, *Sul concetto di "vulnerabilità" secondo la Corte di Giustizia UE*, in *Diritto penale e uomo* 10, 2 (2020), <https://dirittopenaleuomo.org/wp-content/uploads/2020/10/De-Giuli-DPU.pdf> (ultimo accesso: 24.04.23).

sociopolitico, in ambito economico o in ambito ambientale, ma varia anche da una branca del diritto all'altra, pur mantenendo in sé sempre la caratteristica di ipotetica debolezza e, quindi, di suscettibilità "interna" ad una compromissione "esterna" in ragione della presenza di alcuni caratteri intrinseci al soggetto cd. vulnerabile o connessi al contesto esterno, che ne determinano una maggiore fragilità e/o una maggiore esposizione al rischio di subire un pregiudizio¹⁶. Per chiarire l'accezione del termine in riferimento al suo utilizzo, sono intervenute sia la Commissione europea che la Corte di giustizia dell'Unione Europea. La prima ha fornito una definizione di "vulnerabilità" *a contrario*, ovvero partendo dalla definizione di "resilienza" come strumento e capacità per ridurre e cancellare le condizioni di vulnerabilità e di debolezza nell'ottica di contenere i rischi di pregiudizio¹⁷. La Corte di giustizia dell'Unione Europea ha ripreso la definizione derivante dalla comunicazione della Commissione e, sebbene non abbia mai fornito una definizione *a priori* di vulnerabilità, è ricorsa ad una "concezione situazionale" del termine, come dipendenza da una serie di fattori che possono compromettere le condizioni di un individuo, distinguendo, con le sue decisioni, alcuni filoni tematici: la sfera sanitaria, quella concernente la tutela del consumatore, quella relativa agli aspetti procedurali, quella economica e, infine, il settore ambientale ed ecologico. La complessità di significati del termine, quindi, riflette la varietà e l'eterogeneità della casistica a cui la Corte ha prestato attenzione proprio per appianare le differenze esistenti nelle realtà sociali degli Stati membri dell'Unione europea¹⁸.

In relazione alla classificazione e alla distinzione dei "gruppi vulnerabili", si possono distinguere una serie di soggetti accumulati da caratteristiche che li qualificano in modo diverso dal resto della cittadinanza e che, pertanto, rischiano di metterli in una posizione di fragilità (il cd. *vulnus*). Pertanto, possono essere definiti tali i gruppi, più o meno numerosi, di soggetti, i cui rappresentanti si identificano nelle medesime caratteristiche culturali e nazionali, come le minoranze etniche, linguistiche, religiose e/o culturali, i popoli autoctoni e indigeni. In senso molto più lato, però, includendo nel concetto di "vulnerabilità" quello di diversità e di differenziazione, è possibile definire vulnerabili anche soggetti portatori di handicap o di qualche forma di disabilità, soggetti che vivono in una situazione economica e sociale di marginalità, in determinati contesti pure

¹⁶ *Idem*, 3. Sulle caratteristiche interne ed esterne al soggetto vulnerabile che ne determinano la fragilità, cfr. anche: D. Morondo Taramundi, ¿Un nuevo paradigma para la igualdad? La vulnerabilidad entre condición humana y situación de indefensión, in *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho* 34, 209 (2016).

¹⁷ «Resilience is the ability of an individual, a household, a community, a country or a region to withstand, to adapt, and to quickly recover from stresses and shocks. The concept of resilience has two dimensions: the inherent strength of an entity – an individual, a household, a community or a larger structure – to better resist stress and shock and the capacity of this entity to bounce back rapidly from the impact. Increasing resilience (and reducing vulnerability) can therefore be achieved either by enhancing the entity's strength, or by reducing the intensity of the impact, or both»: Commissione europea, *The EU Approach to Resilience: Learning from Food Security Crises*, comunicazione al Parlamento e al Consiglio, 3 ottobre 2012, 5, https://ec.europa.eu/echo/files/policies/resilience/com_2012_586_resilience_en.pdf (ultimo accesso: 24.04.23).

¹⁸ A. De Giuli, *Sul concetto di "vulnerabilità" secondo la Corte di Giustizia UE*, cit., 16-17.

soggetti di un altro genere e/o di genere indefinito, lavoratori nei confronti della parte datoriale, consumatori, produttori e, molto più genericamente, tutti coloro che, essendo titolari di posizioni di interesse, reclamano un modo per farle valere nel processo decisionale politico, e che, al tempo stesso, individuano una comune caratteristica di fragilità intrinseca che potrebbe essere compromessa dalle istituzioni.

Uno degli obiettivi principali degli strumenti di democrazia partecipativa consta proprio nel tentativo di colmare il divario tra le istituzioni e i gruppi vulnerabili, costituendo la vulnerabilità stessa una sfida per l'innovazione democratica. Come evidenziato dal contributo di Rosario Strabone, *Il Comitato economico e sociale europeo come strumento di rafforzamento della democrazia partecipativa tra dialogo e rappresentanza delle categorie sociali*, il quadro sovranazionale europeo è stato uno dei primi a fornire tutela e ad intervenire per l'integrazione dei gruppi vulnerabili. In quest'ottica, ad esempio, lavora il Comitato economico e sociale europeo (CESE), il cui compito è quello di favorire la democrazia partecipativa nella prospettiva europea e, quindi, promuovere e sviluppare i valori fondanti l'integrazione europea. Con il Trattato di Roma del 1957, che l'ha istituito, le funzioni del CESE sono state da principio di natura squisitamente consultiva per permettere un incontro tra le diverse parti sociali (lavoratori, datori, ma anche produttori, consumatori, etc.). Le questioni affidate alla sua consultazione sono state ampliate, poi, dall'Atto unico europeo (1986), dal Trattato di Maastricht (1992) e dal Trattato di Amsterdam (1997), che ha definito il suo ruolo consultivo in sostegno del Parlamento, della Commissione e del Consiglio, mentre il suo funzionamento come strumento di democrazia partecipativa è stato rivisto anche nell'ottica dell'applicazione della Convenzione di Aarhus (1998)¹⁹. Oggi il CESE formula, perlopiù, pareri esplorativi su richiesta delle istituzioni europee; adotta di propria iniziativa anche dichiarazioni, risoluzioni, relazioni informative e valutazioni sull'impatto della legislazione europea, rapportandosi costantemente con le esigenze e gli interessi della società civile. Al di là della sua composizione, che mira proprio a comprendere i rappresentanti di diverse componenti della società organizzata, i quali, riuniti nei gruppi relativi ai datori di lavoro, ai lavoratori e alla diversità europea, interagiscono tra loro per mezzo di diverse reti a livello nazionale, il CESE sta contribuendo effettivamente ad esprimere la voce di diverse categorie, comprese quelle ritenute più "vulnerabili" o spesso discriminate e non considerate in seno al processo di *decision-making* (come le organizzazioni per i diritti umani, ma anche quelle per la tutela ambientale o quelle che portano avanti gli interessi dei giovani). A tal proposito, l'attività del CESE sta promuovendo il dialogo a livello europeo tra i Comitati economici e sociali nazionali e, quindi, si sta

¹⁹ La Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, nota semplicemente come Convenzione di Aarhus dal nome della città dove è stata firmata, è un trattato internazionale volto a garantire il diritto alla trasparenza e alla partecipazione nei processi decisionali di governo locale, nazionale e transfrontaliero concernenti l'ambiente. Firmata nel 1998 ed entrata in vigore dal 2001, nel 2019 è stata ratificata dall'Unione Europea, entrando ufficialmente tra le fonti normative europee. Per il testo, cfr.: <https://unece.org/environmental-policy-1/public-participation> (ultimo accesso: 24.04.23).

dimostrando particolarmente valida nella costruzione di un processo partecipativo *bottom-up* nell'ottica di far avvicinare tra di loro portatori di interessi diversi, di tutelare i diritti e di garantire la diffusione della *rule of law*²⁰. In tal senso, è stato richiamato anche il lavoro del CESE nell'ambito della Conferenza sul Futuro dell'Europa, all'interno della quale ha ribadito il suo ruolo come “portavoce degli interessi della società civile”²¹. Infatti, la Conferenza stessa è stata strutturata come un processo “dal basso verso l'alto”, ovvero secondo una strategia *bottom-up* incentrata sui cittadini con molteplici eventi e dibattiti organizzati su tutto il territorio dell'Unione a diversi livelli (europeo, nazionale, transnazionale, regionale), avvalendosi dell'utilizzo di una piattaforma digitale interattiva e multilingue e istituzionalizzando strumenti e tecniche di *e-participation*, cosiddette *Informed and Technologies* (ICT), anche attraverso il ricorso a strumenti di Intelligenza Artificiale (IA)²².

Nonostante queste positive premesse, bisogna verificare se e in che misura il CESE – così come la Conferenza – possa contribuire *pro futuro* a migliorare la partecipazione democratica in Europa, coinvolgendo direttamente la cittadinanza sia nella fase consultiva e preparatoria che nella fase decisionale, con uno sguardo soprattutto ai giovani, categoria sociale “vulnerabile”, ma anche particolarmente propositiva per sfide relative alla promozione dei diritti, e a ristabilire il *deficit* di democraticità di cui soffre ogni Stato. Sicuramente, un esempio può essere visto nel caso della sensibilizzazione sul *climate change*. Il caso della Conferenza sul futuro dell'Europa ci ha mostrato che ci sono ancora molti punti oscuri e lacunosi, relativi, ad esempio, alla modalità di cooptazione dei soggetti coinvolti nella partecipazione o alla diffusione e disseminazione dei processi partecipativi, perché, se, da un lato, l'*e-participation* può potenzialmente raggiungere un pubblico molto vasto, non è detto che possa rappresentare egualmente tutte le componenti della società, rischiando di creare, a sua volta, delle disparità socio-politiche e di diventare troppo elitario²³.

²⁰ R. Strabone, *Il Comitato economico e sociale europeo come strumento di rafforzamento della democrazia partecipativa tra dialogo e rappresentanza delle categorie sociali*, in questa sezione.

²¹ CESE, *Risoluzione del Comitato economico e sociale europeo «Una nuova narrazione per l'Europa — Risoluzione del CESE in merito alla Conferenza sul futuro dell'Europa»*, EESC 2021/02199, OJ C 286, votata il 27.04.21 e pubblicata il 16.07.21, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A52021XE2199> (ultimo accesso 24.03.23).

²² L.A. Nocera, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e le prospettive di una più attiva partecipazione dei cittadini europei*, in 4 *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società* 1, 128-134 (2022). Cfr. anche: A. Von Bogdandy, *La nostra società europea e la sua Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Quaderni Costituzionali* 3, 700 ss. (2021); P. Severino, *La Conferenza sul futuro dell'Europa. Prospettive di un modello di partecipazione da valorizzare (e perfezionare)*, in *Quaderni Costituzionali* 1, 167 ss. (2022).

²³ B. Guastaferrò, *Le conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa e i suoi possibili esiti*, in *Eublog.eu*, 1° giugno 2022, www.eublog.eu/articolo/35007/Le-conclusioni-della-Conferenza-sul-futuro-dell%E2%80%99Europa-e-i-suoi-possibili-esiti/Guastaferr%C3%B2 (ultimo accesso: 24.03.23). Sugli strumenti digitali applicati alla democrazia partecipativa, cfr. anche: P. Seele, I. Lock, *The Game-Changing Potential of Digitalization for Sustainability: Possibilities, Perils, and Pathways*, in *Sustainability Science* 12, 183-185

La definizione di “vulnerabilità” si estende potenzialmente a tutta la cittadinanza, con la finalità di costruire non solo una cittadinanza attiva, ma anche un filtro di tutela preventiva, ad esempio, al verificarsi di condotte criminose. Sono vulnerabili, dunque, tutti i cittadini, che, privi di strumenti per discutere, monitorare e partecipare direttamente, rischiano di patire una serie di lesioni dei propri diritti e dei propri interessi. A questo fine, possono intervenire anche strumenti partecipativi, che si avvalgono dell’utilizzo di ICT e IA o, meglio, di raccolta dati e di comparazioni statistico-scientifiche, oltre che di mezzi cybernetici per la diffusione e la disseminazione della partecipazione. Nel contributo di Francesco Merenda, *La partecipazione della cittadinanza come componente essenziale per la prevenzione della corruzione e la promozione dell’integrità*, si analizza un settore che ha richiesto il monitoraggio dei cittadini e che è oggi sottoposto alla sperimentazione digitale, ovvero la partecipazione democratica come controllo e prevenzione di condotte di corruzione²⁴. Infatti, la questione corruttiva, già per sua natura, tende a incidere negativamente sulla cultura della legalità e sullo stato di diritto. Proprio a fronte dei numeri elevati del fenomeno²⁵, i governi nazionali prestano un’attenzione maggiore alla problematica della corruzione e, quindi, sono più propensi ad attivare strumenti digitali e tecnologici in tal senso, anche grazie alla presenza di una disciplina della partecipazione democratica in prospettiva anticorruptiva sia a livello internazionale (un esempio è dato dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione – UNCAC) sia a livello sovranazionale e regionale (così, la Convenzione interamericana contro la corruzione – OAS, ma anche diversi atti della Commissione UE). Alcuni esempi molto particolari di strumenti partecipativi al fine di controllo sono stati individuati nel sistema di allerta dei ricercatori dell’Università di Valladolid, nell’operazione brasiliana *Serenada de amor* e nella piattaforma *ProZorro* in Ucraina, che sono riuscite ad integrare meccanismi di controllo tipicamente *top-down* con nuovi strumenti partecipativi *bottom-up*. In particolare, la piattaforma *ProZorro* non si è limitata solo alla digitalizzazione della partecipazione attraverso la raccolta dati e al calcolo statistico della loro ripetizione, ma, attraverso l’utilizzo di strumenti di intelligenza artificiale e di *machine learning* ha introdotto anche il cosiddetto *e-procurement*, ossia un sistema elettronico che comprende procedure informatizzate di *Electronic Data Interchange* – EDI (un interscambio di dati attraverso mezzi informatici e di intelligenza artificiale, senza intervento umano), di *XML* (che è un metalinguaggio utilizzato per controllare il significato degli elementi contenuti in un testo informatico) e di *Enterprise Resource Planning* – ERP (un *software* che gestisce la

(2017); G. He, I. Boas, A.P. Mol, Y. Lu, *E-participation for Environmental Sustainability in Transitional Urban China*, in *Sustainability Science* 12, 187-202, (2017).

²⁴ F. Merenda, *La partecipazione della cittadinanza quale elemento essenziale per la prevenzione della corruzione e la promozione dell’integrità nel settore pubblico*, in questa sezione.

²⁵ Transparency International, *Corruption Perception Index 2022: Corruption, Human Rights, and Democracy*, in www.transparency.org, 2022 (ultimo accesso: 24.04.23). Cfr. anche: Transparency International, *Global corruption barometer. European Union 2022*, in www.transparency.org, 2022 (ultimo accesso: 24.04.23); World Bank Group, *Enhancing Government Effectiveness and Transparency. The Fight Against Corruption*, in www.worldbank.org, 2022 (ultimo accesso: 24.04.23).

pianificazione d'impresa e, quindi, tutti i processi relativi al funzionamento dell'azione proposta da un'impresa, ma anche da un ente pubblico o da un'istituzione che lo utilizza). Relativamente alla gestione degli appalti pubblici, questo sistema di *e-procurement* raccoglie tutti i dati utili in un vero e proprio catalogo elettronico, classificandoli e distribuendoli all'interno delle categorie principali di appalto pubblico. Ancora una volta, siamo di fronte ad un *case-study* che, seppur in via ipotetica, può suggerire un'alternativa *pro futuro* per attivare la partecipazione democratica a fini di controllo e colmare la distanza tra cittadinanza e istituzioni. Anche in Italia è stato introdotto dal d.P.R. 101/2002 il cosiddetto *public e-procurement* per lo svolgimento degli appalti telematici (disciplina, poi, modificata e perfezionata con l'introduzione del cd. Codice dell'amministrazione digitale del 2005 e con altre successive disposizioni), per cui l'attivazione di sistemi che favoriscono la partecipazione democratica in questa gestione non appare più irrealista²⁶. Tuttavia, se, da una parte, un'integrazione simile dei gruppi vulnerabili, qui rappresentati da tutta la cittadinanza suscettibile di subire una lesione da condotte corruttive dell'amministrazione, può influire su una maggiore attivazione della democrazia partecipativa, dall'altro lato, questo tipo di partecipazione democratica a fini di controllo dipende dall'utilizzo di strumenti tecnologici e di calcolatori matematici e algoritmi che possono diventare rischiosi per l'esercizio di diritti e libertà, delineando i profili del cd. algoattivismo²⁷.

Non è errato pensare non solo che dalla democrazia partecipativa si sia passati ad una democrazia digitale, ma anche che dalla *e-participation*, concepita inizialmente per "digitalizzare" gli strumenti di partecipazione democratica, si sia passati ormai ad una *e-democracy*. Il ricorso agli strumenti di ICT e di IA è stato preso in considerazione anche in riferimento alla partecipazione dei gruppi storicamente esclusi – e, quindi, per questo motivo, vulnerabili – sia nei processi di *decision-making* a livello legislativo che nei processi di *constitution-making*. L'esplosione della partecipazione popolare nei processi costituenti è, per la verità, un fenomeno già osservato in passato, se si pensa ai casi di Islanda²⁸ e Irlanda²⁹, ma le costituzioni latino-americane

²⁶ Cfr.: F. Mangiaracina, *Gli appalti telematici. Profili teorici ed operativi dell'e-procurement*, Roma, 2008.

²⁷ F. Miele, *Né passivi né resistenti: algoattivismo, tecnologie digitali e organizzazione*, in 5 *Poliarchie* 2, 210-230 (2022).

²⁸ Tuttavia, l'esperimento islandese in sé è stato un caso di *crowdsourcing*, ovvero l'attivazione di una partecipazione popolare per raccogliere idee e opinioni della cittadinanza per una successiva revisione costituzionale. Cfr.: H. Filmore-Patrick, *The Iceland Experiment (2009-2013): A Participatory Approach to Constitutional Reform*, in *DPC Policy Notes* 2, August 2013.

²⁹ Il caso irlandese è più complesso perché ha visto due esperimenti diversi di democrazia partecipativa. Il primo è costituito dalla *Convention on the Constitution*, funzionante tra il 2012 e il 2014 dal parlamento irlandese con lo scopo di emendare il testo costituzionale per eliminare il divieto di *same-sex marriage* e il reato di blasfemia. Il secondo esperimento, invece, è costituito dalla *Irish Citizens' Assembly*, in funzione tra il 2016 e il 2018 per eliminare il divieto costituzionale di aborto. Cfr.: D. Farrell, J. Suiter, *Reimagining Democracy: Lessons in Deliberative Democracy from the Irish Front Line*, Cornell, 2019; D. Courant, *Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional Reforms: Is There an "Irish Model" for Deliberative Democracy?*, in 2 *Frontiers in Political Sciences* (2021).

hanno rilanciato il fenomeno con forme innovative di partecipazione che si sono inserite nei processi costituenti stessi con una modalità *bottom-up*, ad imitazione delle forme di partecipazione decisionale e deliberativa indigena³⁰. Come analizzato nel contributo di Giuseppe Naglieri, *Il mito e la tecnica della partecipazione nei processi di constitution-making dell'area andina. Traiettorie, innovazioni e arresti del costituzionalismo partecipativo oltre l'esperienza cilena*, ne sono stati un esempio il Venezuela, nella Costituzione del 1999 e nelle revisioni successive, l'Ecuador, nella Costituzione del 2007, e la Bolivia, nella Costituzione del 2009. Tuttavia, nelle esperienze costituzionali latino-americane spesso gli strumenti di democrazia partecipativa sono stati confusi con gli strumenti di democrazia diretta o con esperienze di democrazia deliberativa (ne è un esempio il ruolo del costituente-popolo creato dal *chavismo* venezuelano), così come si sono registrati casi di *participatory overflow*, ovvero di un eccesso non controllato di partecipazione (su tutti, i due casi delle Costituzioni andine ecuadoriana e boliviana). Ciò, a lungo termine, rischia di compromettere la funzione che si propone la democrazia partecipativa e di causare un *deficit* di democraticità, che, invece di contrastare i populismi plebiscitari, tende ad avvantaggiarli. Particolarmente rilevante, è risultato il caso recente del processo costituente cileno³¹. Infatti, al di là di qualsiasi considerazione sul fallimento formale, la partecipazione popolare ha avuto un ruolo importante in ogni fase del processo costituente, dalla fase del progetto, alla redazione delle norme, all'approvazione della proposta. Il contesto storico-politico cileno e le innovazioni introdotte anche in altri ordinamenti hanno contribuito a ridefinire il ruolo dei soggetti, anche e soprattutto in relazione ai cosiddetti gruppi "vulnerabili", titolari di interessi particolari e differenziati dal resto della popolazione e, quindi, indice della complessità e della ricchezza della società. Così, hanno avuto voce nel processo costituente: gruppi femminili, indigeni e popoli tribali, afrodiscendenti, rifugiati, migranti, richiedenti asilo, ma anche disabili, portatori di handicap e cittadini socialmente o fisicamente fragili, gruppi di giovani e di anziani, persone sottoposte a regime di privazione della libertà, etc. Tra l'altro, questo modello di partecipazione democratica ha dato la possibilità di considerare prospettive diverse (come quella indigena) e di aprire a nuove tematiche (come le questioni ambientali e climatiche). Per evitare quell'eccesso di partecipazione che aveva caratterizzato le esperienze precedenti, il processo costituente cileno non

³⁰ S. Bagni, L. Pegoraro, "Diritto" a una buona amministrazione e principio di partecipazione, in *Confluenze* 6, 1 – 28 (2014). Cfr.: S. Bagni, *La partecipazione popolare in Ecuador*, in *DPCE* 4, 1783-1800 (2014); S. Baldin, *Il buen vivir nel costituzionalismo andino. Profili comparativi*, Torino, 2019; L. Pegoraro, *Diritto, diritto comparato, altre scienze nello studio del nuevo constitucionalismo andino e del buen vivir*, in S. Baldin, M. Zago (cur.), *Le sfide della sostenibilità. Il buen vivir andino dalla prospettiva europea*, Bologna, 2014, 389-405; L. Pegoraro, *América Latina como categoría y objeto de comparación (Coordinadas metodológicas para el estudio comparado de los sistemas jurídicos latinomaericanos)*, in *DPCE* 1, 81-105 (2018). Cfr. anche: L. Pegoraro, *Il diritto pubblico comparato in cerca di un'identità (per i vent'anni di DPCE)*, in *DPCE online* 1, 811-819 (2020).

³¹ G. Naglieri, *Mito e tecnica della partecipazione nei processi di constitution-making dell'area andina. il costituzionalismo partecipativo nell'esperienza cilena e dintorni*, in questa sezione.

solo ha introdotto un numero significativo di strumenti partecipativi consultivi, ma ha anche valorizzato, in particolare, meccanismi che si sono avvalsi proprio dell'*e-participation* e degli strumenti digitali e tecnologici. Tuttavia, il caso cileno è considerato un punto di riferimento per i futuri processi costituenti, che potranno partire dagli errori di funzionamento riscontrati nell'implementazione digitale soprattutto al fine dell'approvazione finale del progetto, che ad oggi risente ancora troppo della deriva plebiscitaria tipica degli ordinamenti latino-americani³².

Tuttavia, l'esperimento latino-americano si colloca in una via intermedia tra gli esperimenti partecipativi delle democrazie stabilizzate di modello euro-atlantico e gli strumenti di partecipazione utilizzati nella forma di Stato socialista, delineando un obiettivo peculiare della partecipazione, ovvero il tentativo di superare le diseguaglianze che viziano la democrazia nel contesto politico-sociale attuale. In tal senso, questi tentativi di "costituzioni partecipate" trovano una declinazione differente di "vulnerabilità", che viene definita, a questo punto, come un limite al completamento dell'eguaglianza.

3. La democrazia partecipativa come rimedio alla crisi della democrazia rappresentativa e alla crisi ambientale: il caso delle assemblee dei cittadini per il clima

Tra le numerose condizioni patologiche che concorrono a proiettare un'ombra di incertezza sui destini delle comunità politiche figura, oltre all'accennata crisi del modello liberaldemocratico di massa fondato sulla rappresentanza politica³³, anche quella ambientale: una crisi di natura totalmente differente, ma accomunata alla prima dal suo impatto destrutturante sugli ordinamenti contemporanei³⁴.

Di fronte al parallelo prodursi dei loro devastanti effetti – rispettivamente, di regresso democratico e di deterioramento della biosfera –, negli ultimi anni si è registrata una significativa tendenza a individuare, tra i rimedi attuali e potenziali prospettati per ciascuna, una possibile cura

³² T. Groppi, *Chile 2021: Una Constitución para el Siglo XXI*, in 46 *DPCE Online* 1, 801-811 (2021); Id., *Il processo costituente cileno, un anno dopo: verso il "plebiscito de salida"*, in 52 *DPCE Online* 2, 1165-1168 (2022); S. Bagni, «Era un gioco, non era un fuoco». Una lettura del processo costituente cileno alla luce del risultato del plebiscito del 4 settembre 2022, in *DPCE online* 4, 1780-1805 (2022). Cfr. anche: R. Gargarella, *Diez puntos sobre el cambio constitucional en Chile*, in *Nueva Sociedad* 285, febbraio 2020.

³³ La letteratura sul tema è sterminata. Per un ritratto sinottico della crisi della rappresentanza in campo politico, cfr. F. Lanchester, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, 2014, 13 ss.; Id., *Crisi della rappresentanza in campo politico e divieto di mandato imperativo*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2020, 106 ss.; P. Piciacchia, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, Napoli, 2017, 28 ss. Più ampiamente, cfr. A. Morelli, *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Milano, 2015.

³⁴ Sull'emersione e la diffusione su scala globale di un "costituzionalismo ambientale", cfr. su tutti D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022. V. anche Id., *L'ambiente preso sul serio. Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. speciale 2019, 1 ss.

funzionale alla risoluzione di entrambe: quella di un potenziamento del ricorso ai procedimenti e alle pratiche ascrivibili alla democrazia partecipativa³⁵. Tale *trend* è stato attentamente colto da una parte dei contributi ospitati nella presente sezione della Rivista, i quali, nell'esaminare da una pluralità di angolature i più recenti approdi dei processi di «circolazione» e di «disseminazione»³⁶ degli istituti riconducibili a questa categoria, nel complesso evidenziano un vero e proprio *momentum* delle forme partecipative preordinate ad affrontare, a fronte di comprovati ritardi e fallimenti del circuito rappresentativo, l'emergenza climatico-ambientale.

In particolare, dalla lettura di questi contributi si evince che, nel panorama comparato, gli strumenti democratico-partecipativi più utilizzati negli ultimi anni per immettere direttamente i *cives* nei processi decisionali in materia climatico-ambientale siano stati quelli denominati “convenzioni”, “assemblee” o “consigli” dei cittadini: organi collegiali composti da consociati estratti a sorte nel rispetto di criteri volti ad assicurarne la rappresentatività della società, investiti del compito di dibattere e di formulare raccomandazioni su argomenti preselezionati dalle istituzioni che esercitano l'iniziativa della loro convocazione. Un peculiare istituto che si sarebbe dimostrato in grado non solo di conferire visibilità alle istanze più progredite di protezione dell'ambiente, e di promuoverne il recepimento nelle decisioni politiche, ma anche, al contempo, di offrire un prezioso contributo alla *rivitalizzazione* del modello rappresentativo. A tal proposito, la prospettiva assunta dagli Autori sembrerebbe essere quella di una sorta di *integrazione asimmetrica* tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa, nell'ambito della quale i dispositivi assembleari sarebbero chiamati a svolgere una fondamentale funzione *sussidiaria* – per certi versi *informativa*, in senso bagehottiano³⁷ – nei confronti della rappresentanza parlamentare, finalizzata a rigenerarla e non, invece, a metterne in atto una sostituzione (indesiderabile, data l'insopprimibile necessità, nelle attuali condizioni di complessità sociale, di sedi di mediazione politico-partitica)³⁸.

³⁵ Sulla democrazia partecipativa, oltre ai contributi già citati, cfr. *ex pluribus*, cfr. A. Algostino, *Participatory democracy and its dark sides*, in *Federalismi.it*, 12 2020, 1 ss.; V. Molaschi, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018; U. Allegretti, voce *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto, Annali IV*, Milano, 2011, 295 ss.; Id., *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, 1, 2011, 1 ss.; A. Valastro (cur.), *Le regole della democrazia partecipativa: itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, 2010; A. Pizzorusso, *Democrazia partecipativa e attività parlamentare*, in AA.VV., *Parlamento, istituzioni, democrazia. Atti del Seminario di studio. Roma, 11-13 dicembre 1979*, Milano, 1980, 133 ss.

³⁶ Su questi processi, cfr. U. Allegretti, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in Id. (cur.), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., 5 ss.

³⁷ W. Bagehot, *La Costituzione inglese* (ed. or. *The English Constitution*, 1867, 1872), Bologna, 1995, 143. Sulla classificazione delle funzioni parlamentari di Bagehot, cfr. N. Lupo, *La classificazione delle funzioni del parlamento tra storicità e attualità del pensiero di Walter Bagehot*, in G. Di Gaspare (cur.), *Walter Bagehot e la Costituzione inglese*, Milano, 2001, 101 ss.

³⁸ L'ipotesi di una sostituzione del sistema della rappresentanza democratica con i procedimenti e le pratiche della democrazia partecipativa e della democrazia diretta non sembra appartenere alla realtà: in tutte le democrazie odierne il sistema rappresentativo

L'attenzione che è stata dedicata al caso francese della *Convention Citoyenne pour le Climat* (ottobre 2019-giugno 2020), esaminata in ben due contributi, appare rivelatrice del carattere paradigmatico di quell'esperienza, la quale, in qualità di prima assemblea dei cittadini di livello nazionale a occuparsi specificatamente della questione climatica, è inevitabilmente assurta a modello per tutte le iniziative analoghe fiorite successivamente in numerosi ordinamenti europei.

Nel contributo di Christian Javier Mosquera Arias³⁹, la *Convention Citoyenne pour le Climat*, organizzata dal *Conseil économique, social et environnemental* dietro incarico del Primo Ministro Eduard Philippe, è stata avvertitamente elevata a imprescindibile termine di confronto per l'inquadramento analitico del successivo caso spagnolo dell'*Asamblea Ciudadana para el Clima*: un'assemblea dei cittadini che, diversamente dalla prima (ma anche dalle altre assemblee per il clima istituite in questi ultimi anni) è stata concepita in via legislativa⁴⁰ come un *forum* permanente di consultazione dei cittadini nel quadro del processo politico di transizione verde; adunata una prima volta per affrontare la questione «*Una España más segura y justa ante el cambio climático, ¿Cómo lo hacemos?*» (novembre 2021-maggio 2022), essa potrà essere riconvocata, sulla base di un decreto del Ministero per la Transizione Ecologica, con nuovi mandati e con rinnovate composizione e *governance*.

L'assemblea dei cittadini emerge dalla comparazione svolta dall'Autore come un istituto standardizzato, dotato di caratteristiche precise quanto a composizione, organizzazione e funzionamento. Il suo tratto più distintivo, senza dubbio, è quello della modalità di selezione dei partecipanti: un'estrazione a sorte temperata, nei suoi effetti aleatori, per garantire una tendenziale rappresentatività della società⁴¹, ma che, nel realizzare l'ideale della *rappresentanza sociologica* del popolo⁴², potrebbe invero rivelarsi problematica dal punto di vista democratico, posto che un collegio rappresentativo delle categorie sociodemografiche potrebbe non rispecchiarne anche le opinioni politiche, generali o su una certa questione. Un secondo aspetto che merita di essere posto in evidenza è quello delle imponenti sfide informative, organizzative e logistiche sollevate dalla

è sempre stato, e non potrebbe che rimanere, «metodo e modo essenziale, ancorché non esclusivo, della democrazia»: in tal senso, cfr. U. Allegretti, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, cit., 3. Cfr. anche M. Volpi, *Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?*, in *Costituzionalismo.it* 2, 2016, 6, il quale evidenzia che «in tutte le democrazie contemporanee, anche in quella talvolta definita come “semidiretta” della Svizzera, la grande maggioranza delle decisioni politiche sono adottate dall'organo rappresentativo, il quale può essere più o meno condizionato dal ricorso a votazioni popolari».

³⁹ C. Mosquera Arias, *Le assemblee cittadine come meccanismo di democrazia partecipativa. Le esperienze delle assemblee per il clima in Francia e in Spagna*, in questa sezione.

⁴⁰ V. art. 39, c. 1, *Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética*, BOE núm. 121, de 21 de mayo de 2021.

⁴¹ Sull'estrazione a sorte come metodo per l'assegnazione delle cariche pubbliche, cfr., *ex pluribus*, B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, 1995, 19 ss.; F. Lanchester, *Il sorteggio in campo politico come strumento integrativo dell'attività delle assemblee parlamentari*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2, 2016, 1 ss.; A. Zei, *L'arbitrato del caso: applicazioni del metodo del sorteggio nel diritto pubblico*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2017, 1 ss.

⁴² A. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, 1967, 60 ss.

sperimentazione di questo istituto⁴³, per affrontare le quali si è dovuto attingere a professionalità e competenze esterne alla sfera istituzionale, spesso inquadrati in aziende o enti *non profit* specializzati nella costruzione di processi partecipativi: una circostanza che potrebbe forse segnalare la necessità, e al contempo, persino, aver già gettato il primo seme, della nascita di una sorta di “burocrazia partecipativa”. Un ultimo spunto di riflessione suggerito dal contributo riguarda il funzionamento delle assemblee dei cittadini, il quale, ai tre momenti einaudiani della conoscenza, della discussione e della deliberazione⁴⁴, aggiunge anche una quarta fase, determinante nella misura in cui dal suo eventuale svolgimento dipende interamente la capacità del processo partecipativo di incidere sulla decisione finale: quella della “risposta” dei supremi organi costituzionali e/o delle loro articolazioni interne alle raccomandazioni assembleari; una condizione certamente necessaria, ma non di rado insufficiente a una loro effettiva attuazione normativa.

Si occupa della *Convention Citoyenne* anche Chiara Pizi, nel contributo redatto a quattro mani con Enrico Buono⁴⁵. Nel suo insieme, il saggio, sviluppandosi lungo l’asse teleologico-assiologico della democrazia climatica, è volto all’individuazione degli strumenti di democrazia partecipativa più idonei ad agevolare il recepimento, da parte del circuito Parlamento-Governo, delle istanze perorate dai movimenti ambientalisti, specialmente giovanili. Il presupposto da cui esso prende le mosse è che la proiezione *intertemporale* della protezione dei valori ambientali metta a nudo un difetto strutturale della democrazia rappresentativa: quell’*eterno presentismo* nel quale il ceto politico sembra imprigionato dalla brevità e dal continuo susseguirsi e sovrapporsi dei cicli elettorali, causa di un “divorzio” drammatico tra i governanti e gli interessi delle generazioni giovani e future. Rammendare un simile strappo, ad avviso degli Autori, imporrebbe, anche in un’ottica *de iure condendo*, una decisa valorizzazione degli strumenti partecipativi, categorizzati in modo originale sulla base sia della loro collocazione rispetto alla decisione (preventiva/successiva), sia della loro valenza qualitativa rispetto al fine della tutela ambientale (fisiologico-integrativa/patologico-correttiva).

È da questa specifica angolatura che, nella parte di contributo curata da Chiara Pizi, l’esperienza della *Convention* assurge a caso emblematico di dispositivo che, in una logica *fisiologico-preventiva*, appare particolarmente idoneo a realizzare un proficuo coinvolgimento dei consociati nell’elaborazione di misure avanzate di *climate change mitigation*, attraverso un vivace processo di informazione, scambio dialogico e proposta capace di mobilitare e attivare una grande ricchezza di saperi e di competenze.

⁴³ Sulla necessità che i dispositivi di democrazia partecipativa siano conformi a un «principio di adeguatezza dei metodi», il quale «crea il bisogno dell’utilizzazione (e della formazione) di adeguate professionalità», cfr. U. Allegretti, voce *Democrazia partecipativa*, cit., 328 s.

⁴⁴ Cfr. L. Einaudi, *Prediche inutili. Dispensa prima*, Torino, 1956, 6.

⁴⁵ E. Buono, C. Pizi, *La democrazia climatica tra climate change mitigation e climate change litigation. Spunti comparati per l’elaborazione di strumenti partecipativi*, in questa sezione.

Per quanto riguarda la partecipazione dei cittadini sul distinto versante della *climate change litigation*⁴⁶, per sua natura appartenente a una dimensione *patologico-successiva*, Enrico Buono offre una suggestiva ricostruzione del ricorso diretto di costituzionalità quale valido strumento di democrazia partecipativa ambientale, oltretutto rivelatosi già efficace nel correggere la *miopia* di legislatori incapaci di guardare *lontano*, all'interesse delle prossime generazioni alla preservazione di quelli che il legislatore costituzionale tedesco, nel 1994, ha felicemente definito i «fondamenti naturali della vita» (art. 20a del *Grundgesetz*): lo dimostrerebbe in modo esemplare, *inter alia*, la storica pronuncia sul caso *Neubauer e altri c. Germania* del *Bundesverfassungsgericht*⁴⁷, attraverso la quale pochi singoli portatori di istanze rimaste ai margini del processo decisionale sono riusciti a far valere l'iniquità, sul piano intergenerazionale, di alcune disposizioni della Legge sulla protezione del clima, e a ottenere una loro repentina modifica da parte del legislatore federale.

Nel complesso, il contributo di Enrico Buono e di Chiara Pizi ha tratto dalle esperienze esaminate l'auspicio che il ricorso agli strumenti di partecipazione possa ingenerare nella cittadinanza un'adesione generalizzata e spontanea alle regole stabilite con il suo concorso. Si tratta indubbiamente di una prospettiva ambiziosa: questo augurato *idem sentire* presuppone infatti un'omogeneità e un'identificazione almeno tendenziali tra i co-autori della decisione e i suoi destinatari finali, la quale, tuttavia, non sembra potersi conseguire in automatico, dato che i partecipanti, nel caso delle assemblee, e i ricorrenti, in quello dei *Beschwerde*, ben potrebbero non essere rappresentativi di preferenze e interessi *condivisi* da una data aggregazione – specialmente in un'epoca di laceranti polarizzazioni.

Ciononostante, potrebbe essere di ausilio, al fine di un graduale ampliamento del sostegno alle misure di contrasto del cambiamento climatico, l'instaurazione di un rapporto osmotico tra le sedi assembleari della partecipazione civica e l'opinione pubblica. Per inverarsi, tuttavia, questa osmosi richiederebbe in via preliminare il soddisfacimento di due difficili condizioni: da una parte, che i lavori delle assemblee dei cittadini siano non soltanto informati a principi di inclusione e trasparenza, ma anche accompagnati da azioni positive atte a conferire loro un'adeguata visibilità mediatica, utile ad amplificarne una possibile funzione *pedagogica*⁴⁸; dall'altra, che le iniziative di democrazia partecipativa – di carattere sia *ex ante* che *ex*

⁴⁶ In tema, cfr. soprattutto I. Alogna, C. Bakker, J-P. Gauci (eds), *Climate Change Litigation: Global Perspectives*, Brill-Nijhoff, 2021.

⁴⁷ V. BVerfG, 1 BvR 2656/18. A commento della pronuncia, cfr. J. Jahn, *Rafforzare la tutela dell'ambiente grazie alle corti costituzionali nazionali? Commento alla sentenza sul clima del BVerfG*, in *Corti Supreme e Salute*, 1, 2022, 47 ss.; A. De Petris, *Protezione del clima e dimensione intertemporale dei diritti fondamentali: Karlsruhe for Future?*, in *CERIDAP*, 4, 2021, 127 ss.

⁴⁸ *Mutatis mutandis*, per le assemblee dei cittadini potrebbero valere le stesse osservazioni formulate da Walter Bagehot a proposito della funzione pedagogica della Camera dei comuni: «una grande e libera Assemblea di uomini eminenti non può essere collocata al centro di una società senza modificarla. Deve migliorarla. Deve insegnare alla nazione ciò che non sa» (W. Bagehot, *La Costituzione inglese* (ed. or. *The English Constitution*, 1867, 1872), Bologna, 1995, 143).

post – non siano episodiche e occasionali, ma previste «in via regolare e con ritmi esattamente costruiti per tempo, continuità e contenuti»⁴⁹.

Ecco dunque che l'incisività dei processi partecipativi, sia nella prospettiva di un'integrazione asimmetrica con la democrazia rappresentativa, che in quella della creazione di un diritto ambientale non più solo «*positum*, ma *propositum*»⁵⁰, viene a riposare, ancor prima che sull'adozione di soluzioni che garantiscano un rapporto serio e fisiologico-preventivo tra processo partecipativo e decisione, sul conseguimento di una loro "istituzionalizzazione".

A riguardo, potrebbe offrire indicazioni assai utili il riferimento agli esempi di istituzionalizzazione provenienti dai livelli territoriali sub-statale e municipale: vale a dire, da quella dimensione di prossimità ai cittadini che più, in via naturale, ne favorisce una partecipazione diretta e forte, e che da sempre fa della democrazia locale e comunitaria un laboratorio di eccellenza per la genesi e lo sviluppo di istituti innovativi di democrazia partecipativa (e anche diretta). In effetti, non è inverosimile che dispositivi di partecipazione in origine concepiti e radicati in una scala territoriale ristretta, e spesso afferenti alla sfera del diritto amministrativo, possano essere oggetto – subendo adattamenti e trasformazioni anche snaturanti – di operazioni di elevazione dalle scale territoriali inferiori a quelle superiori, e talvolta anche di traslazione dal diritto amministrativo al diritto costituzionale: lo dimostra, da ultimo, l'esperienza francese del *Grand Débat National* (gennaio-marzo 2019)⁵¹, la quale, nata «per gemmazione» da quel fortunato istituto di democrazia partecipativa ambientale d'Oltralpe costituito, da quasi un trentennio, dal *débat public*⁵², ha finito per evolvere in «uno strumento diverso, del tutto nuovo, sia per la procedura utilizzata, [...] sia per la sua applicazione a livello nazionale»⁵³.

In quest'ottica, l'auspicabile inquadramento dell'ormai popolare istituto dell'assemblea dei cittadini, a livello nazionale, in forme procedurali predefinite e stabili, e attivabili in via ordinaria e su iniziativa dal basso

⁴⁹ U. Allegretti, voce *Democrazia partecipativa*, cit., 306.

⁵⁰ E. Buono, C. Pizi, *La democrazia climatica tra climate change mitigation e climate change litigation. Spunti comparati per l'elaborazione di strumenti partecipativi*, cit.

⁵¹ Sul *Grand Débat National*, ampiamente, cfr. P. Piciacchia, *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National*, cit., 3193 ss.

⁵² Sul *débat public*, consistente nella preventiva sottoposizione dei progetti di opere dotate di grande impatto sul territorio o l'ambiente a una discussione pubblica informata, cfr. P. Piciacchia, *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National*, cit., 3204 ss.; I. Casillo, *Il débat public francese: difesa dell'ambiente o difesa della democrazia? Una lettura critica dell'offerta istituzionale di democrazia partecipativa in Francia in occasione dei venticinque anni del débat public*, in *Istituzioni del Federalismo* 3 (2020), 635 ss.; M. Revel, C. Blatrix, L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. Heriard Dubreuil, R. Lefebvre (dir.), *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, cit. A proposito dell'introduzione del dibattito pubblico nell'ordinamento italiano, sia a livello regionale che statale, cfr. P. Vipiana, *La legislazione regionale sul dibattito pubblico, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 235/2018*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2020, 679 ss.

⁵³ P. Piciacchia, *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National*, cit., 3204 ss., spec. 3213.

(anche per prevenire il rischio di possibili impieghi distorsivi da parte degli attori politico-istituzionali, per tentare di rimediare a crisi di consenso contingenti, e/o per eludere o procrastinare interventi su temi divisivi e polarizzanti)⁵⁴, potrebbe forse giovare, in futuro, di un confronto con il modello sub-statale di “dialogo permanente con i cittadini” di recente adottato dal Parlamento della Comunità germanofona belga⁵⁵. Un meccanismo imperniato su due pilastri: da un lato, un *Bürgererrat* permanente (composto da ventiquattro membri in carica per diciotto mesi e rinnovato per un terzo ogni sei mesi), incaricato di stabilire l’agenda e di organizzare e monitorare i lavori delle assemblee dei cittadini; dall’altro, per l’appunto, *Bürgerversammlungen* temporanee (formate ciascuna da un numero di residenti compreso tra venticinque e cinquanta, estratti a sorte in modo da rappresentare la popolazione per sesso, età, istruzione e residenza), convocate per elaborare – con il supporto di un Segretario permanente – proposte su argomenti decisi dal *Bürgererrat*, sulla cui attuazione sono obbligati a prendere posizione le commissioni parlamentari competenti (tenute a motivare un loro eventuale respingimento) e il ministro responsabile⁵⁶.

In definitiva, superata questa fase iniziale, in certa misura necessariamente sperimentale, di “scoperta” e “disseminazione” dei nuovi dispositivi assembleari di partecipazione dei cittadini ai processi decisionali in materia climatico-ambientale, si pone di fronte ad essi la sfida di sopravvivere al loro *momentum*, radicandosi in modo stabile, durevole e democraticamente efficace nel quadro degli attuali assetti politico-istituzionali fondati sul principio della rappresentanza politica. È dall’*an* e dal *quomodo* dell’istituzionalizzazione di tali forme di democrazia partecipativa che dipenderà in futuro la possibilità che esse – unite alla democrazia rappresentativa in un *connubio* felice soltanto se *inequale*, ossia se basato su una funzione servente delle prime nei confronti della seconda – riescano nell’impresa di contribuire alla ricerca di soluzioni promettenti ad alcune tra le più impellenti necessità del nostro tempo: sottoporre le liberaldemocrazie a una “rigenerazione partecipazionista”, la quale, funzionale a contrastare la distruzione antropica della biosfera nell’interesse delle future generazioni, permetta di lasciare in eredità a queste ultime, insieme a condizioni ambientali ancora compatibili col pieno dispiegamento delle loro libertà fondamentali, sistemi democratici integri – se non addirittura consolidati.

Laura Alessandra Nocera
Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali
Alma Mater Studiorum Università degli Studi di Bologna
laura.nocera3@unibo.it

⁵⁴ Per un’utile visione d’insieme delle assemblee dei cittadini istituite a livello globale ai diversi livelli di governo, v. *Map of National & Regional Assemblies*, in <https://knoca.eu/map-of-national-assemblies>.

⁵⁵ V. Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft, 25. Februar 2019 - *Dekret zur Einführung eines permanenten Bürgerdialogs in der Deutschsprachigen Gemeinschaft*.

⁵⁶ Sul modello dell’*Ostbelgien*, cfr. C. Niessen, M. Reuchamps, *Designing a Permanent Deliberative Citizens’ Assembly. The Ostbelgien Modell in Belgium*, Centre for Deliberative Democracy & Global Governance, Working Paper Series, No. 2019/6.

Andrea Fiorentino
Dipartimento di Scienze Politiche
Sapienza Università di Roma
andrea.fiorentino@uniroma1.it

