



QUINTA EDIZIONE DEL SEMINARIO INTERNAZIONALE DI DIRITTO COMPARATO
«DEMOCRAZIE RAPPRESENTATIVE E FORME DI PARTECIPAZIONE»
IN MEMORIA DEL PROF. PAOLO CARROZZA

“MIOPIA DEMOCRATICA” DEL LEGISLATORE E FORME INNOVATIVE DI
PARTECIPAZIONE PUBBLICA.
RIFLESSIONI A PARTIRE DA DUE ESPERIENZE FRANCESI

GIAMMARIA GOTTI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le “assemblee di cittadini” come risposta alla “miopia democratica” del legislatore – 3. Due recenti esperienze francesi. La *Convention Citoyenne pour le Climat* e la *Convention Citoyenne sur la fin de vie*. – 3.1. Struttura e risultati raggiunti. – 3.2. L’assenza della politica. – 4. I rischi di una partecipazione senza politica. Il ruolo dei partiti politici in relazione alla democrazia partecipativa. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Il presente scritto intende esaminare un fenomeno che oggi sembra interessare un numero sempre maggiore di democrazie occidentali, vale a dire il frequente ricorso all’istituzione di assemblee di cittadini estratti a sorte, con il compito di elaborare soluzioni a problemi specifici o formulare proposte su temi di carattere generale. Tale tendenza è apparsa una delle possibili risposte alla cd. “miopia democratica” del legislatore, l’incapacità cioè di quest’ultimo di affrontare questioni di lungo periodo o comunque temi non elettoralmente convenienti.

Dopo aver inquadrato il tema da un punto di vista teorico, il presente lavoro si occuperà di individuare i tratti caratterizzanti di tali assemblee, attraverso la descrizione di due recenti esperienze francesi, una sul clima (*Convention Citoyenne pour le Climat*) e l’altra sul fine vita (*Convention Citoyenne sur la fin de vie*). Si noterà che tali esperienze tendono a tradursi spesso in esperimenti fallimentari, a causa della loro spiccata *apoliticità*, dovuta sia al metodo di selezione dei componenti di tali assemblee (il

sorteggio) e all’assenza di un coordinamento politico interno, sia alla supposta neutralità del compito a queste assegnato e delle soluzioni da esse individuate.

Sulla base delle indicazioni fornite da queste esperienze, si tenterà di dimostrare che molti degli strumenti predisposti per rispondere al problema della “miopia democratica” del legislatore appaiono inadeguati allo scopo, in quanto tendono ad escludere i principali interpreti dei bisogni della società che - seppure stiano affrontando un’importante crisi di legittimità e siano spesso oggetto di discredito da parte dell’opinione pubblica - continuano ad esercitare un ruolo insostituibile in ogni democrazia: i partiti politici. In conclusione, si proverà a ragionare su come conciliare le esigenze sottese alle descritte esperienze partecipative e le loro modalità di funzionamento con il ruolo dei partiti e i meccanismi propri della democrazia rappresentativa.

2. Le “assemblee di cittadini” come risposta alla “miopia democratica” del legislatore.

Il Presidente della Repubblica francese Macron, in un discorso dinanzi al *Congrès* francese nel luglio 2017, aveva annunciato l’intenzione di trasformare il *Conseil économique social et environnemental* (CESE) nella “chambre du futur”, quale unico “carrefour de consultations publiques”¹. La proposta era quella di istituire una terza camera parlamentare (accanto all’*Assemblée Nationale* e al *Sénat*) che garantisca il “lungo termine”, pensata per tenere conto di “chi non vota” (le generazioni future) e per arricchire il processo legislativo, attribuendogli una denominazione suggestiva: l’*Assemblée citoyenne du futur*². Tale Assemblea avrebbe quindi arricchito e completato il sistema politico portando la considerazione del *lungo periodo* in modo sistematico e permanente nel processo legislativo e di elaborazione delle politiche pubbliche. Questa Assemblea avrebbe dovuto essere dotata di poteri tali da consentirle di adempiere alla sua missione: di iniziativa legislativa, di chiedere una nuova deliberazione su un progetto di legge e di ricorso diretto al *Conseil constitutionnel*.

L’ambiziosa proposta di revisione costituzionale, che ha poi incontrato parecchie resistenze e alla fine si è tradotta in una limitata riforma della composizione e dei poteri del CESE approvata agli inizi del 2021³, si ricollega ad un tema che di recente ha molto attirato l’attenzione degli studiosi. Si fa riferimento alla tendenza delle democrazie occidentali di fare frequente ricorso – a livello locale, nazionale e anche sovranazionale – all’istituzione delle cd. *assemblee di cittadini*⁴, i cui partecipanti sono estratti a sorte

¹ Il video del discorso è disponibile [qui](#).

² La proposta è analizzata in D. BOURG (a cura di), *Inventer la démocratie du XXIe siècle. L’Assemblée citoyenne du futur*, Les Liens qui libèrent, 2017, in cui sono raccolti numerosi contributi di filosofi, politologi e costituzionalisti francesi.

³ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042992836>

⁴ Sul tema, di recente, si v. M. F-R. STEFANINI - X. MAGNON (a cura di), *Les Assemblées Citoyennes. Nouvelle utopie démocratique?*, Aix-en-Provence, 2022. Per una introduzione generale allo strumento, si v. Y. SINTOMER, *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, trad. it. a cura

sulla base di criteri tali da renderle rappresentative dell'intera società, e incaricate di elaborare proposte su temi specifici cui le “ordinarie” istituzioni politiche non sono in grado, agli occhi dell'opinione pubblica, di fornire risposte soddisfacenti. Ciò accade spesso in materia ambientale, ma non sono mancate esperienze volte ad affrontare temi “eticamente sensibili” o ad elaborare proposte di riforma istituzionale o costituzionale. Si pensi, di recente, alla *Convention Citoyenne pour le Climat* e alla *Convention Citoyenne sur la fin de vie* francesi o alla *Conferenza sul futuro dell'Europa* istituita dall'Unione europea.

La descritta tendenza è apparsa una risposta a quella che Pierre Rosanvallon definiva come “*myopie démocratique*”, vale a dire alle “*tendances court-termistes*” della democrazia⁵: le istituzioni democratiche sarebbero incapaci di far fronte al cd. “*souci du long terme*”, ossia di affrontare questioni “di lungo periodo”. Il presupposto da cui spesso muove la riflessione è che i rappresentanti politici – in quanto legati ad un (breve) mandato ricevuto dagli elettori – non sono in grado di difendere il futuro delle nuove generazioni. Il fatto che essi siano chiamati a rispondere, spesso con urgenza, ai problemi del presente fa perdere loro di vista l'esigenza di rispondere a problemi “del futuro”, come la salvaguardia dei grandi equilibri del pianeta (clima, biodiversità, ecc.). Assisteremmo, cioè, ad un *divorzio* tra futuro e politica⁶.

Ciò si ricollega al dibattuto problema della legittimazione delle istituzioni democratiche a gestire questioni che riguardano le generazioni future. Qualcuno ha sostenuto che i governi e i parlamenti democratici non sono autorizzati ad agire in nome delle generazioni future⁷, ricordando in qualche modo il famoso argomento di Thomas Jefferson che, quando scriveva a James Madison, sosteneva che «the earth belongs always to the living generation ... The constitution and the laws of their predecessors extinguished then in their natural course with those who gave them being. This could preserve that being till it ceased to be itself, and no longer. Every constitution then, and every law, naturally expires at the end of 19 years. If it be enforced longer, it is an act of

di D. FRONTINI, Bari, 2009; T. G. BOURICIUS, *Democracy Through Multi-Body Sortition: Athenian Lessons for the Modern Day*, in *Journal of Public Deliberation*, vol. 9, 1/2013, 1 e ss.; D. VAN REYBROUCK, *Contro le elezioni. Perché votare non è più democratico*, trad. it. a cura di M. PINACONI, Milano, 2013, 9 e ss.

⁵ P. ROSANVALLON, *Le souci du long terme*, in D. BOURG – A. PAPAUX (a cura di), *Vers une société sobre et désirable*, Paris, 2010, 151, che sostiene che «[l]es régimes démocratiques ont du mal à intégrer le souci du long term dans leur fonctionnement». Si v. anche, più in generale, J. J. LINZ, *Democracy's Time Constraints*, in *International Political Science Review*, vol. 19, 1/1998, 19-37; D. F. THOMPSON, *Democracy in Time: Popular Sovereignty and Temporal Representation*, in *Constellations*, vol. 12, 2/2005; A. M. JACOBS, *Governing the Long Term: Democracy and the Politics of Investments*, New York, 2011; ID., *Policy Making for the Long Term in Advanced Democracies*, in *Annual Review of Political Science*, 19/2016, 433-454.

⁶ Così si esprimono E. BUONO – C. PIZI, *La democrazia climatica tra climate change mitigation e climate change litigation. Spunti comparati per l'elaborazione di strumenti partecipativi*, in *DPCE online*, 2/2023, spec. 1943. Sul tema, si v. anche A. MORELLI, *Ritorno al futuro. La prospettiva intergenerazionale come declinazione necessaria della responsabilità politica*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2021, 77 e ss, spec. 97, ove si afferma che «la mancata proiezione verso un orizzonte temporale che non si esaurisca nella mera dimensione dell'emergenza o comunque in una prospettiva strettamente congiunturale è la principale carenza dell'attuale politica e dei suoi prodotti giuridici».

⁷ Si v., per esempio, P. M. WOOD – L. WATERMAN, *Sustainability Impeded: Ultra Vires Environmental Issues*, in *Environmental Ethics*, 30, 2008, 159.

force, and not of right»⁸. Altri sostengono che tale argomento - secondo il quale l’orizzonte temporale dei rappresentanti politici è costituito dal mandato ricevuto dagli elettori - vada corretto: la preoccupazione per il futuro, infatti, costituisce per loro non un’opzione, ma una responsabilità e (oggi) anche un vincolo normativo, sulla base del fatto che le politiche pubbliche devono tenere in considerazione, soprattutto in materia ambientale, il principio dello sviluppo sostenibile, che è stato infatti definito come un “ponte verso un futuro che eccede i limiti del mandato ricevuto dagli elettori”⁹. Si veda per esempio il nuovo testo dell’art. 9 della Costituzione italiana, come modificato dalla legge costituzionale n. 1/2022: «[La Repubblica] Tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, *anche nell’interesse delle future generazioni*»¹⁰. Ma si pensi anche alla nota pronuncia del 24 marzo 2021 del Tribunale costituzionale federale tedesco sul clima con la quale il *Bundesverfassungsgericht* ha giudicato parzialmente incostituzionale la legge tedesca sul cambiamento climatico, approvata nel 2019, per l’assenza di indicazioni dettagliate sulla riduzione delle emissioni dopo il 2030¹¹. Nella decisione, la Corte rileva una violazione del principio di proporzionalità, il quale avrebbe richiesto che la riduzione di emissioni di CO₂ - costituzionalmente necessarie alla luce dell’art. 20a GG - fossero distribuite nel tempo in una prospettiva «oriented towards the future». Per quanto qui più interessa, la Corte sostiene che l’art. 20a GG impone limiti significativi al *democratic decisionmaking*. In particolare, chiarisce che con l’articolo citato, «environmental protection is elevated to a matter of constitutional significance because the democratic political process is organised along *more short-term* lines based on election cycles, placing it at a structural risk of being less responsive to tackling the ecological issues that need to be pursued over the *long term*» (corsivi aggiunti). Inoltre, spiega che ciò è dovuto anche dal fatto che «future generations - those who will be most affected - naturally have no voice of their own in shaping the current political agenda». Di conseguenza, il vincolo

⁸ Si v. *The Papers of Thomas Jefferson*, Princeton University Press, 1958, 392-398. Un’altra espressione molto nota, in parte simile a questo punto di vista, è l’art. 28 della *Déclaration des droits* della Costituzione giacobina del 24 giugno 1793, secondo la quale “una generazione non può sottomettere alle sue leggi le generazioni a venire”.

⁹ Così F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, n. 0/2010, 31. In generale, sul tema, si v. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008; T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2016, 43 e ss.; L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, 2020.

¹⁰ Sul tema, *ex multis*, R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 3/2023, 133 e ss.; C. D’ORAZI, *Le generazioni future e il loro interesse: oggetti sconosciuti di rilievo costituzionale. Osservazioni a prima lettura della l.cost. n.1/2022*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2/2022, 93 e ss.; M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 1/2022, 127 e ss.; G. GRASSO, *La révision de la Constitution italienne sur la protection de l’environnement: qu’est-ce qui pourra changer pour les questions climatiques?*, in *Italian Papers On Federalism*, 3/2022, 47 e ss.

¹¹ Sulla pronuncia, si v., su tutti, R. BIFULCO, *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità) nella prospettiva del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2/2021, 421 e ss.; A. DE PETRIS, *Protezione del clima e dimensione intertemporale dei diritti fondamentali: Karlsruhe for Future?*, in *CERIDAP*, 4/2021, 127 ss.; A. DI MARTINO, *Intertemporalità dei diritti e dintorni: le scelte argomentative del Bundesverfassungsgericht nella sentenza sul clima e le interazioni con i processi democratici*, in *Diritti comparati*, n. 2/2023, 56 e ss.

posto dall’art. 20a GG rischierebbe di essere compromesso se il suo contenuto materiale venisse «determined by the day-to-day political process *with its more short-term approach*» (corsivi aggiunti)¹². L’apertura ad una dimensione intertemporale operata dalla riforma della Costituzione italiana o dalla storica pronuncia della Corte tedesca è al contempo invito e mandato al superamento di quella «miopia del legislatore, imprigionato da scadenze elettorali che spesso lo zavorrano ad interessi di breve o brevissimo periodo»¹³.

Con le parole di Rosanvallon, «la difficulté devient préoccupante à l’heure où les questions de l’environnement et du climat obligent à penser dans des termes inédits nos obligations vis-à-vis des générations futures»¹⁴. Per lo storico francese, dunque, è proprio l’istituzione delle citate “conferenze” o “assemblee” che promuovono l’attenzione e la partecipazione dei cittadini («forums de l’avenir») uno dei modi più efficaci per correggere la sopra citata *myopie*¹⁵, in quanto permettono ai cittadini di “appropriarsi” di e di “drammatizzare” quelle questioni di lungo periodo, realizzando una «tensione permanente» sulle spesso disattente istituzioni democratiche. L’intrinseca obiettività dei meccanismi partecipativi – data soprattutto, come si vedrà, dalla selezione dei partecipanti attraverso il metodo del sorteggio – ben si presta al lungo periodo, e quindi ad una composizione di interessi di carattere intergenerazionale. Le decisioni delle assemblee cittadine possono, dunque, generare soluzioni talora più efficaci rispetto agli altri strumenti democratici, spesso influenzati dalla già menzionata inclinazione – tipicamente politica – al breve termine.

Coerenti con questa impostazione teorica appaiono alcune delle raccomandazioni dirette alle istituzioni dell’Unione europea elaborate dalla citata *Conferenza sul futuro dell’Europa*¹⁶, dedicate al rafforzamento della partecipazione dei cittadini. Si può citare per esempio la n. 39 dedicata all’istituzione di “assemblee dei cittadini” permanenti. Tali assemblee sarebbero composte da cittadini europei «scelti a sorte, con criteri di

¹² Si v. il §206 della pronuncia.

¹³ R. BIFULCO, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale*, in *Luiss Open*, 28 maggio 2021.

¹⁴ P. ROSANVALLON, *Le souci du long terme*, cit., 151.

¹⁵ *Ivi*, 161: «[ces forums] doivent aussi pouvoir procéder d’initiatives décentralisées multiples ... Mais la formalization et la “dramatization” de certains d’entre eux permettraient cependant de donner un poids accru au débat citoyen à l’occasion de la détermination de certaines grandes orientations en termes de politiques publiques ou de prises de position dans des négociations international».

¹⁶ La Conferenza è stata un’iniziativa comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea, avviata nel maggio 2021 e conclusasi nella primavera del 2022. A conclusione dei lavori, è stata pubblicata una relazione finale contenente 49 dettagliate proposte rivolte alle istituzioni dell’Unione, che consistono in 325 misure concrete formulate dai cittadini. Sulla Conferenza sul Futuro dell’Europa, si v., tra i tanti contributi, A. ALEMANNI, *Unboxing the Conference on the Future of Europe and its democratic raison d’être*, in *European Law Journal*, vol. 26, 5-6/2020, 484 e ss.; L. EYMARD, *From the French Citizens’ Convention on Climate to the Conference on the Future of Europe: A Participatory Science and Democracy Perspective*, in *European Law Journal*, vol. 26, 1-2/2020, 136 e ss.; A. VON BOGDANDY, *La nostra società europea e la sua Conferenza sul futuro dell’Europa*, in *Quaderni Costituzionali*, 3/2021, 699 e ss.; G. ROMEO, *La Conferenza sul futuro dell’Europa e la comunità politica dell’Unione che (ancora) non c’è*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2021, 701 e ss.; P. SEVERINO, *La Conferenza sul futuro dell’Europa. Prospettive di un modello di partecipazione da valorizzare (e perfezionare)*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2022, 167 e ss.

rappresentatività, anche senza rappresentare alcuna organizzazione di alcun genere», e sarebbero chiamate a deliberare proposte da sottoporre alle istituzioni dell’UE, che potrebbero respingerle solo spiegandone le ragioni¹⁷. La raccomandazione è stata sostanzialmente accolta anche dalla Plenaria della Conferenza. Nella relazione finale della Conferenza, infatti, la misura 36.7 propone di tenere «Citizens’ assemblies periodically, on the basis of legally binding EU law. Participants must be selected randomly ... If the outcomes are not taken on board by the institutions, this should be duly justified». Una proposta che ha incontrato il favore di una dottrina da anni molto impegnata sul tema¹⁸.

3. Due recenti esperienze francesi. La Convention Citoyenne pour le Climat e la Convention Citoyenne sur la fin de vie

Per meglio comprendere le caratteristiche di tali assemblee, può essere utile prendere come esempi due esperienze francesi – la *Convention Citoyenne pour le Climat* e la *Convention Citoyenne sur la fin de vie* – soffermandosi su due elementi di particolare interesse per il presente lavoro: la loro struttura e i risultati da esse raggiunti. La prima esperienza riguarda un tema – la lotta al cambiamento climatico – che, come si è visto, si colloca per eccellenza tra quelli che il legislatore fatica ad affrontare in un’ottica di lungo periodo. La seconda esperienza riguarda invece una questione “eticamente sensibile”, che spesso il legislatore tende a trascurare, in quanto fortemente polarizzante e perciò non elettoralmente conveniente. Sono entrambi temi che un legislatore miope, pressato dalle scadenze elettorali, tende a trascurare.

Una volta analizzate tali esperienze ed evidenziato un loro tratto caratteristico che pare alquanto problematico, ossia la loro apoliticità, si potrà verificare se effettivamente esse possano essere lo strumento più adeguato a correggere la miopia democratica del legislatore, spingendolo ad affrontare questioni che altrimenti finirebbero per essere trascurate.

¹⁷ «Raccomandiamo che l’Unione europea tenga assemblee dei cittadini. Raccomandiamo vivamente che siano sviluppate attraverso una legge o un regolamento giuridicamente vincolante e obbligatorio. Le assemblee dei cittadini dovrebbero tenersi ogni 12-18 mesi. La partecipazione dei cittadini non dovrebbe essere obbligatoria ma incentivata, pur essendo organizzata sulla base di mandati limitati. I partecipanti devono essere scelti a sorte, con criteri di rappresentatività, anche senza rappresentare alcuna organizzazione di alcun genere, né essere chiamati a partecipare in ragione del loro ruolo professionale in quanto membri dell’assemblea. Se necessario, ci sarà il supporto di esperti in modo che i membri dell’assemblea dispongano di informazioni sufficienti per deliberare. Il processo decisionale sarà nelle mani dei cittadini. L’UE deve garantire l’impegno dei politici nelle decisioni dei cittadini prese nelle assemblee dei cittadini. Nel caso in cui le proposte dei cittadini vengano ignorate o esplicitamente respinte, le istituzioni dell’UE devono risponderne, giustificando le ragioni per cui è stata presa tale decisione» (raccomandazione n. 39, panel n. 2).

¹⁸ A. ALEMANNI – K. NICOLAIDIS, *Citizen Power Europe: The Making of a European Citizens’ Assembly*, in A. ALEMANNI – P. SELLAL, *The Groundwork of European Power*, in *Revue européenne du Droit*, Issue 3, January 2022.

3.1. Struttura e risultati raggiunti

La *Convention Citoyenne pour le Climat* fu voluta dal Presidente Macron, che nell’aprile del 2019, facendo seguito agli esiti del *Grand Débat National* da lui stesso inaugurato nel 2018¹⁹, annunciò di voler creare un’assemblea di cittadini con l’obiettivo di individuare misure per accelerare il processo di transizione ecologica. La Lettera d’incarico del Primo ministro Eduard Philippe, adottata nel luglio 2019, delineava la struttura e il compito della *Convention*: sarebbero stati 150 cittadini *estratti a sorte* a discutere di misure concretamente rivolte alla riduzione delle emissioni nazionali di gas serra entro il 2030 per una percentuale di almeno il 40%²⁰. L’organizzazione dell’assemblea fu affidata al *Conseil économique, social et environnemental* (CESE), che istituì un *Comitato di governance*²¹ incaricato di selezionare i membri dell’assemblea e assisterli nella preparazione e nello svolgimento dei lavori. La selezione, iniziata nell’agosto del 2019, prevedeva l’estrazione a sorte dei cittadini, sulla base di criteri di età, sesso, livello di istruzione, provenienza geografica, insediamento urbano o rurale e professione esercitata.

I lavori della *Convention* si svolsero tra ottobre 2019 e giugno 2020, all’esito dei quali furono formulate 149 proposte²². Macron incaricò quindi il Governo di adottare le misure necessarie per trasformare tali proposte in atti normativi. Così, fu adottata la *Loi n. 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, promulgata nell’agosto 2021. La legge recepisce per la verità un numero esiguo delle proposte emerse dall’assemblea²³: come è stato osservato, ciò sarebbe dovuto al fatto che dalla *Convention* sono scaturiti «un programma e una politica

¹⁹ Il *Grand Débat National* ha riguardato quattro temi: sistema fiscale e spesa pubblica, organizzazione dello Stato e dei servizi pubblici, democrazia/cittadinanza e transizione ecologica. Sul punto, v. 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, 3193 e ss.; A. ANGELI, *Conflitto sociale e decisione pubblica nell’era digitale: il Grand Débat National nella Francia di Macron*, in *MediaLaws*, 1/2020, 37 e ss.

²⁰ Il compito era quello di proporre misure «pour parvenir, dans un esprit de justice sociale, à diminuer d’ici 2030 les émissions de gaz à effet de serre de la France d’au moins 40 % par rapport à 1990». Per un’analisi della struttura e dei lavori della *Convention*, e di altre esperienze simili in Europa, si v. C. MOSQUERA ARIAS, *Le assemblee cittadine come meccanismo di democrazia partecipativa. Le esperienze delle assemblee per il clima in Francia e in Spagna*, in *DPCE Online*, 2/2023, 1930 e ss.

²¹ Ai suoi 15 membri (rappresentanti di sindacati, think tank e imprese, funzionari governativi, esperti in materia di clima, pratiche democratiche e politiche pubbliche), si sono poi aggiunti 2 cittadini estratti a sorte.

²² Tutte le proposte formulate dalla *Convention* sono disponibili al seguente link: <https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Convention/ccr-rapport-final.pdf>

²³ *Convention Citoyenne pour le Climat, Avis de la Convention Citoyenne pour le Climat sur les réponses apportées par le gouvernement à ses propositions*, ove i membri della *Convention* «déploraient fortement les choix du Gouvernement, notamment la teneur du projet de loi Climat et Résilience, car ils n’y retrouvent pas l’ambition qui était la leur ni l’objectif qui leur était fixé (réduire d’au moins 40% les émissions de gaz à effet de serre d’ici à 2030 dans un esprit de justice sociale); ils ont le sentiment que le Gouvernement n’a pas assez pris en compte leurs travaux». Inoltre, i membri stimano che «le Gouvernement a amoindri les ambitions des propositions de la Convention. Ils estiment que le Gouvernement a dénaturé l’articulation des mesures, qui formaient un ensemble cohérent: la philosophie de leurs travaux n’est pas respectée».

per il momento non compatibili con il programma e la politica del potere»²⁴. Inoltre, una proposta emersa dalla *Convention* era quella di introdurre la tutela dell’ambiente nell’art. 1 della Costituzione: un tentativo di riforma costituzionale che è fallito per l’opposizione del Senato. La difficoltà di tradurre in decisioni politiche i risultati di questi processi partecipativi, spesso dovuta alle “resistenze” che le stesse proposte incontrano in Parlamento²⁵, è un elemento di particolare importanza ai fini del presente lavoro, su cui si tornerà in seguito.

La *Convention Citoyenne sur la fin de vie*, annunciata nel settembre 2022 dal presidente Macron²⁶, era chiamata a rispondere alla domanda se «le cadre d’accompagnement de la fin de vie est-il adapté aux différentes situations rencontrées ou d’éventuels changements devraient-ils être introduits». Anche la gestione di questa *Convention* è stata affidata al CESE, che ha nominato un *Comitato di governance*, composto da membri dello stesso CESE, da membri del Comitato consultivo nazionale di etica, da un’esperta specializzata in etica della salute, da un esperto del Centro nazionale per le cure palliative e di fine vita, nonché da alcuni esperti in partecipazione dei cittadini e da alcuni cittadini che hanno preso parte ai lavori della *Convention* sul clima. I cittadini partecipanti all’assemblea sono stati 184, anche in questo caso scelti sulla base del metodo del sorteggio affinché potessero essere sufficientemente rappresentativi dell’intera popolazione francese, sulla base di sei criteri di reclutamento (il genere, l’età, la tipologia di area urbana, la regione di origine, il livello di istruzione e la categoria socio-professionale di appartenenza).

Quanto ai risultati dei lavori, come risulta dalla relazione al Presidente della Repubblica presentata il 3 aprile 2023²⁷, il 75% dei suoi membri si è espresso a favore dell’*aide active à mourir*²⁸, «modalité la plus adaptée pour respecter la liberté de choix des citoyens», ritenendo insufficiente il quadro giuridico in vigore. Tuttavia, come si dà conto nella stessa relazione, un quarto dei cittadini si è opposto all’apertura verso l’*aide active à mourir*, sottolineando «les risques de dérives que l’ouverture de l’aide active à mourir pourrait faire peser sur les personnes vulnérables (les personnes dépendantes, en

²⁴ Così Loïc Blondiaux, membro del Comitato di governance, come riportato da A. BERTELLO, *Cittadini per il clima*, in *Rivista Il Mulino*, 30 settembre 2020.

²⁵ Come sottolineato da Patrick Bernasconi (v. https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/04/04/les-espoirs-decus-de-la-democratie-participative_6120421_3232.html), già presidente del CESE francese, «le risque existe d’une défiance sur cette forme de démocratie si on en multiplie les exercices sans tenir compte de ce que ces débats ou consultations expriment».

²⁶ Si v. la lettera della prima ministra Borne. Sul tema, G. STEGHER, *La democrazia partecipativa a sostegno della democrazia rappresentativa: quale futuro per la legislazione sul “fine vita” in Francia?*, in *Blog di Diritti comparati*, 1° marzo 2023.

²⁷ Il rapporto finale della *Convention* è disponibile al seguente link https://www.lecese.fr/sites/default/files/documents/CCFV/Conventioncitoyenne_findevie_Rapportfinal.pdf

²⁸ In particolare, nel rapporto finale della *Convention* si legge che «Au terme de débats nourris et respectueux, la Convention citoyenne s’est positionnée majoritairement (75,6% des votants) en faveur de l’aide active à mourir, modalité la plus adaptée pour respecter la liberté de choix des citoyens, combler les insuffisances du cadre légal actuel, notamment les limites de la sédation profonde et continue et mettre fin aux situations d’hypocrisie constatées. La Convention citoyenne fait émerger une position majoritaire: celle de la nécessité de mettre en place à la fois le suicide assisté et l’euthanasie, dans la mesure où le suicide assisté seul ou l’euthanasie seule ne répondent pas à l’ensemble des situations rencontrées».

situation de handicap ou celles qui présentent une altération du discernement...) ainsi que les risques de déstabilisation de notre système de santé, face aux réticences fortes d’une partie des professionnels de santé». Il governo francese si è quindi impegnato a presentare un progetto di legge sul fine vita, che potesse accogliere molti degli spunti emersi nel corso del dibattito. Il progetto di legge è stato presentato nell’aprile 2024, un anno dopo la conclusione dei lavori, all’Assemblea nazionale²⁹. Tale progetto sembra accogliere la posizione “maggioritaria” formulata dalla *Convention*, puntualmente definendo e disciplinando l’*aide à mourir* (artt. 5 e ss.). Tuttavia, in virtù della decisione di Macron di sciogliere l’Assemblea nazionale, adottata in seguito ai risultati delle elezioni europee del giugno 2024, il progetto di legge è decaduto, non essendo stato adottato in prima lettura³⁰.

3.1. L’assenza della politica

Evidenziate le caratteristiche essenziali di queste esperienze, occorre ora portare l’attenzione su un tratto comune delle esperienze citate, che costituisce l’aspetto problematico su cui il presente lavoro intende porre una particolare attenzione: l’assenza della politica. Tale assenza si osserva, anzitutto, nella *composizione* di tali assemblee, fatte di cittadini estratti a sorte. Il metodo del sorteggio per la selezione dei partecipanti³¹ ne assicurerebbe, quanto meno nelle intenzioni, l’imparzialità. È un modello che richiama l’argomento della legittimità dell’imparzialità³². In tale contesto, caratteristico è proprio il trasferimento dell’elaborazione di determinate politiche a soggetti politicamente irresponsabili³³: «depoliticizzare una materia, e consegnarle valenza tecnica, nella misura in cui allontana le contingenze della pressione politica, conferisce credibilità a chi decide su quella materia»³⁴. È un argomento che non si può condividere sino in fondo e che si presta ad essere facilmente strumentalizzato, in quanto promuove la creazione di uno

²⁹ Il testo del progetto di legge, presentato nel corso della XVI legislatura, è consultabile al seguente link https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/116b2462_projet-loi

³⁰ Con l’inizio della XVII legislatura, come si apprende da notizia di stampa (<https://www.lefigaro.fr/politique/loi-fin-de-vie-olivier-falorni-annonce-le-depot-d-un-nouveau-texte-a-l-assemblee-nationale-20240720>), il progetto di legge è stato ripresentato.

³¹ Sulla selezione a sorteggio, si v. tra i molti F. LANCHESTER, *Il sorteggio in campo politico come strumento integrativo dell’attività delle Assemblee parlamentari*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2/2016, 1 e 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. Si v. anche il lavoro di N. URBINATI – L. VANDELLI, *La democrazia del sorteggio*, Torino, 2020.

³² P. ROSANVALLON, *La legittimità democratica. Imparzialità, riflessività, prossimità*, Torino, 2015, spec. 108-167.

³³ Peraltro, come notato da A. FIORENTINO, *La democrazia partecipativa tra crisi della democrazia rappresentativa e crisi climatico-ambientale: alcune riflessioni sulla fioritura delle assemblee dei cittadini per il clima*, in *Federalismi.it*, n. 24/2023, 89 talora il rischio è che tali dispositivi di democrazia partecipativa finiscano per essere “manipolati” al solo fine di «offrire un appagamento per lo più simbolico, con finalità elusive o dilazionatorie, a istanze divisive e polarizzanti che gli attori politico-istituzionali non trovano elettoralmente conveniente affrontare (oltre a quelle ambientaliste, anche quelle che investono questioni eticamente sensibili come l’aborto, il fine vita, ecc.)».

³⁴ Così E. SCODITTI, *La costituzione senza popolo. Unione europea e nazioni*, Bari, 2001, 142-143.

spazio pubblico che risulta svuotato di ogni attaccamento partigiano³⁵. Ed è questo un modo per alimentare il populismo, piuttosto che frenarlo³⁶. Come noto, infatti, gran parte delle forze politiche di matrice populista si affermano proprio smarcandosi «da vetuste etichette politiche e ideologiche», proponendosi «sul proscenio mediatico ed elettorale quali movimenti politici ‘né di destra né di sinistra’, semplicemente (*sic!*) ‘dalla parte del popolo’, o, in verità, sostenitrici di generici propositi ‘metapolitici’»³⁷.

L’apoliticità si apprezza poi anche nella loro *organizzazione*, basata su un coordinamento non politico, bensì affidato a membri esterni, indipendenti o esperti. I cittadini estratti a sorte sono quindi spesso “guidati” da esperti della materia, in grado di orientare il dibattito dell’assemblea e tradurre i propositi dei partecipanti in proposte da presentare alle istituzioni. Tale metodo finisce però per provocare l’assorbimento del conflitto politico all’interno di una logica tecnocratica o “tecnopopulista”³⁸ che deprime ogni progettualità politica. Come è stato osservato, infatti, “la stessa tecnocrazia, seppur ammantata dalle nobili vesti della neutralità, imparzialità ed autorevolezza, potrebbe essere interpretata quale altra, parallela, formalmente diversa e, nondimeno, profondamente invasiva forma di populismo, laddove, a ben vedere, le particolari competenze e qualità insite negli esperti, che caratterizzano e sottendono la necessità stessa del loro impegno ... si atteggiino quali profili non necessitanti, proprio a cagione della tecnicità in discorso, della intermediazione necessaria della sfera del politico”³⁹.

Infine, l’assenza della politica si riflette anche nel *compito* assegnato a tali assemblee. Di solito esse sono incaricate di elaborare proposte su un determinato tema, che è stato però impostato secondo una certa direzione politica, impressa *a priori* da chi l’assemblea l’ha voluta. Il tema, dunque, non si presta ad essere affrontato politicamente: all’assemblea non rimane che elaborare soluzioni concrete per raggiungere un obiettivo politico già predeterminato. È questo il caso soprattutto della *Convention* sul clima, a cui il governo francese chiedeva di adottare misure per ridurre le emissioni di gas ad effetto serra del 40% entro il 2030. Da essa sono state dunque escluse o nettamente sottorappresentate tutte quelle istanze – pur presenti nella società francese – che si oppongono alle politiche promosse dall’Unione europea di drastica riduzione delle emissioni entro il 2030. Così, come è stato osservato, nella selezione degli esperti

³⁵ N. URBINATI, *Unpolitical democracy*, in *Political Theory*, vol. 38, 1/2010, 71.

³⁶ Cfr. A. FIORENTINO, *La democrazia partecipativa tra crisi della democrazia rappresentativa e crisi climatico-ambientale*, cit., 89, secondo il quale «il ricorso ai dispositivi di democrazia partecipativa, infatti, si presta facilmente ad assumere le problematiche sembianze di un “appello al popolo” di natura emergenziale, invocato all’occorrenza come taumaturgico *deus ex machina* diretto più a rimediare a contingenti crisi di consenso di un leader o di una classe politica che a tentare di mitigare la crisi del modello liberaldemocratico».

³⁷ Così C. A. CIARALLI, *Populismo, movimenti anti-sistema e crisi della democrazia rappresentativa*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, spec. 152.

³⁸ Per tale nozione, si v. C. J. BICKERTON - C. INVERNIZZI ACCETTI, *Technopopulism: The New Logic of Democratic Politics*, Oxford, 2021.

³⁹ C. A. CIARALLI, *Populismo, movimenti anti-sistema e crisi della democrazia rappresentativa*, cit., 104-105. Sul punto, tra gli altri, si v. anche l’analisi di F. ZAPPETTINI – M. MACCAFERRI, *Euroscepticism between populism and technocracy: the case of Italian Lega and Movimento 5 stelle*, in *Journal of Contemporary European Research*, vol. 17, 2/2021, spec. 242, ove si rileva bene che “technocracy can be seen as a form of populism that, while rejecting traditional left/right ideologies and relying on narrative of depoliticization and distrust of party systems, emphasizes unmediated and partyless representation based on procedures, efficiency, meritocracy and transparency”.

chiamati a partecipare alla *Convention* sul clima sono stati favoriti i portatori di istanze progressiste rispetto a quelle conservatrici, e i sostenitori dello “status quo” sono risultati svantaggiati nella scelta rispetto a chi ha soddisfatto l’aspettativa di avanzare proposte di carattere risolutivo⁴⁰. L’esclusione *a priori* delle “voci” conservatrici – destinate in ogni caso a farsi sentire in altre sedi – si presta ad alcune critiche, su cui il prossimo paragrafo porrà un’attenzione particolare. Quanto alla *Convention* sul fine vita, invece, la domanda formulata dal governo francese sembrava lasciare maggiore spazio all’emersione di posizioni politicamente diverse, come è effettivamente avvenuto. Tuttavia, il seguito dato alle proposte emerse da questa *Convention* è ancora incerto, specialmente alla luce dei risultati delle recenti elezioni legislative⁴¹.

4. I rischi di una partecipazione senza politica. Il ruolo dei partiti politici in relazione alla democrazia partecipativa

Il difetto più vistoso di queste innovative forme di partecipazione pubblica è stato messo in luce, paradossalmente, da una delle più ammirate esperienze di partecipazione del pubblico nella redazione di un testo costituzionale, ossia l’esperienza dell’elaborazione del nuovo progetto di costituzione islandese tra il 2010-2012, nota come “crowdsourced constitution”⁴². Il processo, che ha visto migliaia di cittadini tratti a sorte impegnarsi – in forme e con ruoli diversi - nell’elaborazione di un progetto di nuova costituzione, si è però alla fine interrotto a causa dell’opposizione che il progetto ha incontrato in Parlamento. Furono infatti soprattutto i partiti parlamentari a manifestare una forte contrarietà al processo popolare di costruzione della costituzione⁴³. Questa esperienza è quindi ricordata non solo per l’ampia partecipazione pubblica che ha promosso ma anche per un’altra importante lezione, quella cioè di evitare di “scavalcare”

⁴⁰ Così si esprime M. FLEURY, *Entretien – Retour sur l’expérience de la Convention citoyenne pour le climat*, in *Confluence des droits-La revue*, 1/2022, secondo la quale «Le dispositif me paraît avoir été pensé pour les mettre en situation d’examiner l’ensemble de solutions proposées pour diminuer les GES de manière à atteindre à l’objectif de -40 % de GES en 2030 afin qu’ils les évaluent et choisissent celles qui, dans un esprit de justice sociale, étaient les plus pertinentes. Dans cette logique, les experts qui ont été auditionnés sont principalement ceux qui étaient porteurs de solutions, qui proposaient des changements. Forcément, un tel cadrage crée des biais de sélection dans les personnes choisies et favorise ceux qui sont porteurs de solutions... Tous ceux qui portent des discours sans solution ou qui affirment qu’ils sont pour le statu quo, ou qu’il faut attendre seront défavorisés par rapport à ceux qui au contraire ont des choses à proposer».

⁴¹ Sugli sviluppi più recenti della situazione francese, P. PICCIACCHIA, *Conseil National de la Refondation e Permanences citoyennes: nel contesto di un difficile rapporto tra Parlamento e Governo e di un sistema partitico frammentato e polarizzato, la legittimazione in Francia passa (ancora una volta) per l’appello alla democrazia partecipativa*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3/2022.

⁴² Sul tema del metodo partecipativo nei nuovi processi costituenti v. U. ALLEGRETTI, *Recenti costituzioni “partecipate”. Islanda, Ecuador, Bolivia*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2013, 689 ss. Con specifico riferimento all’esperienza islandese si v. L. G. SCIANNELLA, *Il processo costituente islandese e la democrazia 2.0*, in C. DI MARCO, F. RICCI, L. G. SCIANNELLA (a cura di), *La democrazia partecipativa nell’esperienza della Repubblica. Nuovi segnali dalla società civile*, Napoli, 2012, 53 ss. e la dettagliata analisi di A. HUDSON, *Does Public Participation Really Matter? The case of Iceland’s Crowdsourced Constitution*, in *Policy and Internet*, 2017.

⁴³ Come ricorda U. ALLEGRETTI, *Recenti costituzioni “partecipate”*, cit., 694.

del tutto le preesistenti istituzioni rappresentative e i partiti politici. Un'esperienza che nasca quasi in opposizione a questi ultimi rischia di non avere un esito felice.

Quest'ultima constatazione porta inevitabilmente a riflettere, più in generale, sul ruolo *insostituibile* che i partiti politici svolgono in una democrazia, quali portatori di una "visione generale" dei bisogni della vita associata, capaci di tradurre le istanze provenienti dalla società all'interno delle istituzioni rappresentative⁴⁴. Spesso, infatti, le "assemblee di cittadini" falliscono nella loro missione perché non sono in grado di *organizzare* il loro messaggio politicamente e, inevitabilmente, questo porta ad indebolire le loro istanze che, una volta giunte all'attenzione delle istituzioni rappresentative, in quanto non filtrate dai partiti politici, finiscono per essere respinte o ridimensionate.

A questo punto, pare utile soffermarsi sul ruolo dei partiti politici in relazione alla democrazia partecipativa, un aspetto che risulta assai meno studiato rispetto al rapporto tra partiti e democrazia rappresentativa. Spesso, infatti, si commette l'errore di non tenere in considerazione la *duplice* dimensione teorica e istituzionale del partito politico: il partito in relazione alla democrazia rappresentativa e il partito in rapporto alla democrazia partecipativa⁴⁵. Un rapporto, quest'ultimo, meno indagato, ma non meno ricco di preziose indicazioni per l'analisi che si sta conducendo.

È stato evidenziato che la promozione della democrazia partecipativa rappresenta una reazione ai sostenitori della "politica dell'*apatia*", secondo la quale la democrazia potrebbe sopravvivere «solo se permane fra le masse una buona dose di disinteresse per la politica e, soprattutto se le istanze di partecipazione alla vita politica non sono diffuse»⁴⁶. Proprio con riferimento alla "politica dell'*apatia*", v'è chi addirittura ha sostenuto che la partecipazione, favorendo un'integrazione delle istituzioni con le forze sociali da esse escluse, tenda piuttosto al mantenimento dello *status quo* e al consolidamento del sistema di potere esistente. In altre parole, un mero espediente per far apparire il sistema più democratico, lasciando nei fatti invariato il suo grado di legittimazione⁴⁷. Ecco che viene quindi sottolineato il rischio che la democrazia partecipativa, da strumento di correzione della democrazia rappresentativa, si tramuti in niente di più che un «mezzo più efficace per conseguire una maggior unanimità dei consensi ... una unanimità concepita ... talora alla maniera delle antiche tribù barbariche, come sommersione di ogni voce dissenziente nel frastuono dei consensi, nel *plausus armorum*»⁴⁸. E difatti questo – quello di una partecipazione talmente accentuata, e pertanto disorganizzata, agli affari pubblici – è un problema molto sentito, soprattutto laddove manca un sistema dei partiti che sia in grado di "ordinare", indirizzandolo nei

⁴⁴ Per questa definizione di partiti si v. ovviamente C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo II, IX ed., Padova, 1976, 860-861; V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in ID., *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, II, Vallecchi, Firenze, 1969, 118.

⁴⁵ Per questa duplice concezione del partito, si v. notoriamente P. L. ZAMPETTI, *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti. La rappresentanza politica*, III edizione, Giuffrè, Milano, 1993, 181 e ss.

⁴⁶ In questo senso A. BALDASSARRE, *Il retrobottega della democrazia*, in *Laboratorio politico*, 1982, 96-98.

⁴⁷ Sul punto, si v. la ricostruzione di M. P. CHITI, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa, 1977, 20 e ss.

⁴⁸ A. PASSERIN D'ENTRÈVES, *Obbedienza e resistenza in una società democratica*, Milano, 1970, 222 e ss.

giusti canali, quel “frastuono dei consensi”. Non si è quindi esitato ad affermare che «*la disfunzione dei partiti comporta l'inefficacia della partecipazione*»⁴⁹.

Secondo la prospettiva appena richiamata, non vi potrebbe essere partecipazione *senza partiti*. Per la verità, la questione è più complessa, anche perché vi è chi afferma che sono stati proprio i partiti ad aver diminuito la partecipazione. Questo per il fatto che i partiti hanno incorporato in sé stessi tutte le possibilità di intervento politico dei cittadini, ai quali non rimarrebbe che la mera facoltà di esprimere il voto in occasione delle elezioni su liste di candidati predisposte dai partiti stessi. Habermas, per esempio, ha affermato che l'emancipazione politica delle masse è ostacolata «proprio da quelle forme istituzionali [i partiti] che hanno fatto del suddito un cittadino», finendo per rendere il popolo da «*soggetto attivo di lotta politica*» a «*oggetto di assistenza sociale*»⁵⁰. Le riflessioni sopra riportate portano ad interrogarsi dunque su come si concili la dimensione partecipativa della democrazia con il ruolo dei partiti politici e quale sia l'impatto che il sistema dei partiti ha sul funzionamento della democrazia partecipativa. È questo un nodo problematico assai complesso da sciogliere e che merita una particolare attenzione da parte degli studiosi del diritto costituzionale, al fine di individuare i migliori congegni istituzionali per affrontare i descritti problemi.

Per riassumere, una delle principali problematicità poste dallo sviluppo della democrazia partecipativa è quella di una partecipazione che potremmo definire *disorganizzata*, vale a dire di una partecipazione talmente accentuata da non riuscire a sortire più alcun effetto, in quanto le istanze di cui essa si fa portatrice finiscono per perdersi nel *plausus armorum*. In tale contesto, il ruolo dei *partiti* potrebbe (*rectius* dovrebbe) essere quello di contribuire a rendere la partecipazione più ordinata, incanalando quel “frastuono” nei giusti canali. Così, il ruolo dei partiti è essenziale anche per filtrare le istanze provenienti dalle descritte assemblee di cittadini, rendendo così la loro “voce” più udibile per le istituzioni.

5. Conclusioni

In conclusione, non rimane che chiedersi se tali forme innovative di partecipazione pubblica, di cui nel presente lavoro si è scelto di analizzare due recenti e significativi esempi, possano costituire davvero una valida risposta alla “miopia democratica” del legislatore. Il tema è sempre di grande attualità: si vedano per esempio gli *Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2024-2029*, presentati da Ursula von der Leyen il 18 luglio 2024 dinanzi al Parlamento europeo, ove si legge che «ogni anno sceglieremo le proposte e i settori strategici che potranno trarre maggior beneficio dalle raccomandazioni di un *panel europeo di cittadini*», sul modello di quelli sperimentati

⁴⁹ Cfr. sul punto A. SAVIGNANO, *Partecipazione politica*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXII, 1982, 11; N. BOBBIO, *Crisi di partecipazione: in che senso?*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1970, 50.

⁵⁰ J. HABERMAS, *Sul concetto di partecipazione politica*, in ID., *Germania: verso una società autoritaria*, a cura di C. POZZOLI, Bari, 1968, 43.

nell’ambito della *Conferenza sul futuro dell’Europa*, formati cioè da cittadini «scelti in modo casuale» e «rappresentativi della diversità sociologica dell’UE» in termini di origine geografica, genere, età, contesto socioeconomico e/o livello di istruzione. Anche l’Unione europea, quindi, sembra ormai decisa a perseguire tale strada⁵¹.

L’approccio critico adottato nel presente scritto non impedisce di rilevare, in astratto, un tratto particolarmente positivo di tali nuove forme di partecipazione. Un sicuro valore aggiunto di queste esperienze risiede infatti nel *processo* che esse sono in grado di generare. Le assemblee cittadine sono spesso in grado di promuovere una *cultura del dibattito*, interno ad esse ed esterno, nella società, su di un tema che viene trascurato dai decisori pubblici. Il dibattito *interno*, guidato dalle regole della democrazia deliberativa⁵², si pone come un valore in sé⁵³, in grado di garantire migliore qualità e maggiore legittimità delle deliberazioni così adottate⁵⁴. Il dibattito esterno invece permette di portare l’attenzione su un tema che il legislatore fatica ad affrontare, di creare cioè una habermasiana «cassa di risonanza» (*sounding board*), in grado di «amplificare la pressione dei problemi», e «non soltanto di percepirli e identificarli, ma anche

⁵¹ Si v. Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, *Conference on the future of Europe. Putting vision into concrete action*, 17.6.2022, COM(2022) 404 final, nella quale, dando seguito alle raccomandazioni della Conferenza sul futuro dell’Europa, la Commissione si impegna a garantire che ai cittadini venga assegnato un ruolo chiave nel futuro processo decisionale dell’UE, essenzialmente attraverso due strumenti, in parte già presenti in passato e meglio sperimentati in occasione della Conferenza: i cd. “Citizens Panels”, per formulare raccomandazioni su alcune proposte chiave, con partecipanti da selezionare in maniera casuale, che produrranno un “citizens report” da integrare nella valutazione d’impatto della proposta della Commissione.

⁵² Sulla democrazia deliberativa, nella dottrina costituzionalistica italiana, si v., da ultimo, F. POLITI (a cura di), *Democrazia deliberativa e rappresentanza politica. L’esperienza francese del débat public ed il dibattito sulla democrazia in Europa*, Giappichelli, 2022 e, per un approfondito inquadramento del tema, R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, 2011, 271 e ss, spec. 278 il quale, tra l’altro, propone di precisare meglio la distinzione concettuale tra democrazia deliberativa e democrazia partecipativa, chiarendo che «la democrazia deliberativa appare essere la cornice teorica entro la quale trovano poi spazio le esperienze partecipative. Le pratiche partecipative, in altre parole, rappresentano applicazioni della democrazia deliberativa. Può anzi sostenersi che le aspirazioni della democrazia partecipativa - se vogliono uscire dalla vaghezza che spesso le caratterizza e le confonde con una sorta di democrazia d’opinione in cui ciascuno è invitato a esprimere la propria opinione sugli oggetti più disparati - riescono a trovare concretezza ed effettività allorché si collegano ai principi della democrazia deliberativa».

⁵³ A questo proposito è di un certo interesse la teoria habermasiana dell’agire comunicativo. Secondo quanto spiegato da Rusconi, «due sono gli elementi che definiscono l’agire comunicativo rispetto ad ogni altro tipo di agire: l’intenzione di intendersi (non necessariamente il raggiungimento effettivo dell’intesa) e il linguaggio come medium dell’intesa, nel senso che ad esso è immanente il telos dell’intendersi». Così G. E. RUSCONI, *Presentazione*, in J. HABERMAS, *Teoria dell’agire comunicativo*, 2 voll., il Mulino, Bologna, 2017, 34. Come si nota, ciò che conta è dunque più ciò che (e come) avviene prima dell’intesa, piuttosto che l’intesa stessa. Con le parole di Habermas, «l’intesa funziona da meccanismo che coordina le azioni soltanto nel senso che i partecipanti all’interazione si mettono d’accordo sulla validità rivendicata dalle loro espressioni, vale a dire riconoscono intersoggettivamente le pretese di validità reciprocamente sollevate». Così J. HABERMAS, *Teoria dell’agire comunicativo. I. Razionalità nell’azione e razionalizzazione sociale*, cit., 175.

⁵⁴ Come rileva R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, cit., 281, «le tesi deliberativiste concordano nell’attribuire alle decisioni prese al termine del processo deliberativo un plusvalore (maggiore qualità/maggiore legittimazione) rispetto alle decisioni prese attraverso altri meccanismi decisionali», plusvalore generato dallo «scambio di argomenti che caratterizza il processo deliberativo» e che consente ai partecipanti di convergere verso una generale condivisione e accettazione della decisione.

tematizzarli in maniera convincente e *influyente*, arricchendoli di contributi e "drammatizzandoli" perché siano recepiti e trattati dal sistema parlamentare»⁵⁵. In questo senso, gli strumenti partecipativi descritti sono senz'altro utili per porre rimedio alla "miopia democratica" del legislatore, in quanto lo spingono a prendere in considerazione temi che non trova elettoralmente conveniente affrontare.

L'apoliticità che caratterizza tali consessi, tuttavia, rimane particolarmente criticabile. È infatti tale caratteristica che spesso rende le proposte delle assemblee cittadine poco o per niente appetibili per il potere politico, che è quello incaricato di tradurle in atti legislativi. Si potrebbe allora pensare di inserire qualche elemento politico in tali assemblee, assicurando per esempio un coordinamento governato non solo da tecnici ed esperti, ma che sia in grado di orientare politicamente il dibattito. Non sarebbe un'ipotesi del tutto nuova: si pensi alla Conferenza sul futuro dell'Europa⁵⁶, che tra i partecipanti alla *plenaria* vedeva, accanto ai cittadini, anche esponenti politici, ossia 108 parlamentari europei e 108 parlamentari nazionali e nel *comitato esecutivo*, a cui era affidata la governance della Conferenza e la responsabilità finale dell'adozione delle decisioni, una rappresentanza paritaria del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea. In questo modo, si realizzerebbe già all'interno dell'esperienza partecipativa una sintesi tra le istanze che emergono dal dibattito animato dai cittadini e la politica, cui spetta inquadrare quelle istanze in una visione generale dei bisogni della società. Le descritte esperienze partecipative potranno così alimentare il dibattito e promuovere la formulazione di *proposte* innovative, che per tradursi in *politiche* avranno però sempre bisogno della fondamentale opera di intermediazione dei partiti politici, il cui ruolo rimane insostituibile.

Allora sì che tali forme innovative di partecipazione pubblica potranno essere un valido strumento per rimediare alla tendenza del legislatore, descritta in apertura del presente lavoro, di non guardare oltre al breve periodo. Uno strumento cioè per correggere la miopia democratica del legislatore, ma con lenti colorate politicamente. Un modo per preservare e promuovere le spinte partecipative che emergono nella società, mantenendo al contempo un legame con il circuito rappresentativo e i suoi attori istituzionali, così da assicurare che la partecipazione non si sostituisca mai alla rappresentanza, ma anzi funga da arricchimento della stessa, «nel senso di correzione, di complementarità, di integrazione [...] e dunque di approfondimento delle sue fondazioni»⁵⁷. Un mezzo, infine,

⁵⁵ J. HABERMAS, *Fatti e norme*, Bari, 2013, spec. 403.

⁵⁶ La plenaria della Conferenza è stata composta da 108 rappresentanti del Parlamento europeo, 54 del Consiglio e 3 della Commissione europea nonché da 108 rappresentanti di tutti i parlamenti nazionali, su un piano di parità, e da cittadini. Tra questi ultimi, si aggiungono 80 rappresentanti dei panel europei di cittadini, almeno un terzo dei quali di età inferiore a 25 anni, il presidente del Forum europeo della gioventù e 27 rappresentanti di eventi nazionali e/o panel di cittadini a livello nazionale (per un totale di 108 partecipanti), 18 rappresentanti del Comitato delle regioni e 18 del Comitato economico e sociale, 6 rappresentanti eletti delle autorità regionali e 6 rappresentanti eletti delle autorità locali, 12 rappresentanti delle parti sociali e 8 della società civile. Potevano inoltre essere invitati rappresentanti delle "principali parti interessate".

⁵⁷ Così U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e diritto*, 2/2008, 180.

anche per dare nuova vita ad una funzione da tempo piuttosto sbiadita del partito politico, proprio quella cioè di essere «creatore di immagini del *futuro*»⁵⁸.

⁵⁸ Così O. KIRCHHEIMER, *La trasformazione dei sistemi partitici dell'Europa occidentale*, in G. SIVINI (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, il Mulino, Bologna, 1971