

CHIARA PIZI\*

## Assemblee cittadine e *climate change mitigation*: spunti dall'esperienza francese e irlandese\*\*

ABSTRACT (EN): This contribution aims to investigate, in a comparative perspective with the French and Irish experiences, the potential integration into the Italian legal system of innovative democratic tools, such as the Citizens' Assembly, to actively engage citizens in environmental decision-making, increasing their social acceptability through the use of deliberative democracy tools, complementing these with traditional aspects of representative democracy.

ABSTRACT (IT): Il presente contributo si propone di indagare, in prospettiva comparata con l'esperienza francese e irlandese, la possibile integrazione nell'ordinamento italiano di strumenti democratici innovativi, come quello dell'Assemblea cittadina, al fine di coinvolgere attivamente i cittadini nell'elaborazione di decisioni in materia ambientale, implementandone l'accettabilità sociale mediante l'impiego di tools di democrazia deliberativa, affiancando questi ultimi alle tradizionali istanze della democrazia rappresentativa.

SOMMARIO: 1. Il rapporto tra Antropocene e democrazia: brevi osservazioni preliminari – 2. Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa: precisazioni – 3. Un'assemblea per il clima dal mandato parlamentare: il case study dell'Irlanda – 4. Dalle proposte trasformative della Convention citoyenne pour le climat alla Loi climat et résilience: il caso francese – 5. La possibile implementazione nell'ordinamento italiano degli strumenti di democrazia climatica: riflessioni conclusive e prospettive.

### 1. Antropocene e democrazia: brevi osservazioni preliminari

L'ingresso nell'Antropocene, e quindi il superamento di limiti<sup>1</sup> oltre i quali l'impatto dell'uomo sul Pianeta produce conseguenze irreversibili, apre la strada al quesito circa la possibilità di affiancare ai tradizionali istituti di democrazia rappresentativa ulteriori strumenti democratici in grado di incrementare l'accettabilità sociale<sup>2</sup> e l'adesione generalizzata a decisioni che, per produrre effetti concreti, postulano un *paradigm shift* su ampia scala.

Il contributo vuole proporre una riflessione sulla potenziale efficacia di uno specifico *tools* di democrazia deliberativa, quale l'Assemblea cittadina, nell'obiettivo di dar voce alle istanze

---

\* Dottoranda di ricerca in *Diritto Comparato e Processi di Integrazione* presso l'Università degli studi della Campania "Luigi Vanvitelli".

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Il riferimento è allo studio di J. ROCKSTRÖM, W. STEFFEN, K. NOONE *et al.*, *A safe operating space for humanity*, in *Nature* n. 461, 2009, pp. 472-475. I nove "limiti planetari" descritti dalla ricerca si riferiscono specificamente al cambiamento climatico, all'acidificazione degli oceani, al deterioramento dello strato di ozono, al degrado delle foreste e del suolo, alla modifica dei cicli biogeochimici di azoto e fosforo, all'eccessivo sfruttamento delle risorse idriche, alla perdita di biodiversità, all'inquinamento atmosferico da aerosol e, infine, alla diffusione di nuove sostanze chimiche artificiali, potenzialmente dannose.

<sup>2</sup> G. AMATO, *Le nostre fragili democrazie e il clima. Possiamo attrezzarle per farcela?*, Roma, 15 settembre 2022.

dei cittadini in materia ambientale, tentando di comporle mediante l'argomentazione ed il dibattito, e non esclusivamente attraverso la negoziazione<sup>3</sup> alla quale le istituzioni rappresentative sono strutturalmente orientate. A ben vedere, l'impiego di un simile meccanismo, come si approfondirà, mira a coinvolgere i cittadini nella deliberazione su di una tematica di forte impatto sociale attraverso il confronto tra più opzioni tecniche.

La ricerca intende altresì interrogarsi sull'inclinazione degli strumenti deliberativi a colmare il *gap* del circuito democratico-rappresentativo rispetto alla auspicata dimensione di *lungo periodo* della tutela ambientale, ponendo in continuità la tradizionale propensione al *breve termine* delle scadenze elettorali<sup>4</sup> con l'interesse intergenerazionale. Senza interrogarsi sulla propedeuticità alla dimensione partecipativa del tessuto costituzionale italiano<sup>5</sup> – quesito che si approfondirà in seguito –, si osserva come la nozione di intertemporalità introdotta dalla riforma dell'articolo 9 della Costituzione, avvenuta nel febbraio del 2022<sup>6</sup>, offra un solido *framework* normativo agli interessi delle future generazioni, collocandoli tra i Principi fondamentali, e dunque tra le basi che fondano l'intera architettura costituzionale italiana. La più ampia riflessione sull'Antropocene quale era geologica caratterizzata da fenomeni naturali dall'irreversibile drammaticità e che interessano precipuamente le generazioni che verranno – nonché i diritti futuri delle generazioni presenti<sup>7</sup> –, richiede l'elaborazione di strategie che riconcilino la politica e le istanze di futuro<sup>8</sup>, nonché una rimeditazione ad ampio raggio degli strumenti di *governance* ambientale e climatica<sup>9</sup>. Sotto un profilo definito fisiologico-preventivo<sup>10</sup> e di mitigazione del cambiamento climatico, si proporrà uno studio di quei meccanismi di democrazia deliberativa – da ricondurre altresì nell'alveo della democrazia climatica – di cui l'Assemblea cittadina è esempio paradigmatico, ben prestandosi al *long term* e alla riflessione sull'*intergenerazionalità* inaugurata dal tempo *antropoceno*<sup>11</sup>. Attraverso lo studio in prospettiva comparata dell'esperienza irlandese e francese, si ripercorreranno i tratti distintivi dello strumento assembleare, valutando la sua possibile implementazione nell'ordinamento italiano, in quanto idealmente in grado di costruire un'adesione “non per costrizione, ma per convinzione”<sup>12</sup>,

<sup>3</sup> Si rimanda a R. BIFULCO, *Democrazia Deliberativa E Democrazia Partecipativa*, Relazione al Convegno “La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive”, Firenze, 2-3 aprile 2009.

<sup>4</sup> V. anche C. CHWALISZ, *A New Wave of Deliberative Democracy*, in *Carnegie Endowment For International Peace*, 2019.

<sup>5</sup> U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti* in *Democrazia e diritto*, n. 3, 2006, pp.151-166.

<sup>6</sup> Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1.

<sup>7</sup> F. GALLARATI, *Generazioni a processo: modelli teorici di responsabilità intergenerazionale alla prova del contenzioso climatico*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 2, 2023, p. 175, pp. 159-177.

<sup>8</sup> Si consenta il rinvio a E. BUONO e C. PIZI, *La democrazia climatica tra climate change mitigation e climate change litigation. Spunti comparati per l'elaborazione di strumenti partecipativi*, in *DPCE online*, n. 2, 2023, p. 1944, pp. 1943-1956.

<sup>9</sup> V. anche M. ARIAS-MALDONADO, *Democracy and sustainability: an evolving relationship*, in B. BORNEMANN, H. KNAPPE and P. NANZ (eds), *The Routledge Handbook Of Democracy And Sustainability*, Routledge International Handbooks, 2022, pp. 51-62.

<sup>10</sup> E. BUONO e C. PIZI, *La democrazia climatica tra climate change mitigation e climate change litigation. Spunti comparati per l'elaborazione di strumenti partecipativi*, cit., p. 1944.

<sup>11</sup> E. BUONO, *Coordinate temporali dell'Antropocene. Un diverso orizzonte giuridico*, in *DPCE Online*, 2024 [ISSN 2037-6677, rivista di Classe A per i settori concorsuali dell'Area 12], in corso di pubblicazione.

<sup>12</sup> G. AMATO, *Le nostre fragili democrazie e il clima. Possiamo attrezzarle per farcela?*, cit.

derivante dal meccanismo stesso di elaborazione del dettato normativo, fondato sulla deliberazione condivisa e sullo scambio di idee dialogico e inclusivo.

## 2. Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa: precisazioni

Prima di procedere ad un inquadramento definitorio del meccanismo dell'Assemblea dei cittadini e alla disamina dei *case studies* prescelti, si ritiene opportuno operare dei tentativi di chiarificazione in merito alla nozione di 'partecipazione' *in primis*, e in secondo luogo di democrazia 'partecipativa' e 'deliberativa'<sup>13</sup>.

Nella più vasta nozione di 'partecipazione' possono ricomprendersi aspetti diversi della relazione tra cittadini e pubblici poteri, a seconda delle forme (funzionali o politiche) e delle modalità (procedimentali o organizzative) che essa assume, nonché della natura degli interessi coinvolti e delle finalità da perseguire<sup>14</sup>. Pertanto, seguendo la ripartizione operata da Silvio Troilo in riferimento all'ordinamento italiano, potrebbe operarsi una distinzione tra una partecipazione di tipo amministrativo e una partecipazione politica.

La partecipazione amministrativa, intesa come partecipazione al potere amministrativo, si esplica in apposite procedure e si pone come obiettivo primario la tutela dei diritti e degli interessi degli intervenienti, mirando al coinvolgimento e alla consultazione dei cittadini in decisioni pubbliche particolarmente impattanti sulla comunità.

La partecipazione politica, per converso, è definita come uno strumento che mira a coinvolgere attivamente i cittadini nelle decisioni pubbliche; essa è stata spesso concettualmente assimilata alla democrazia diretta, e quindi interpretata nell'ottica di mero "correttivo delle forme di rappresentanza politica"<sup>15</sup>. Invero, la partecipazione politica implica (e forse presuppone) una componente deliberativa, e ciò ha spesso condotto a sovrapposizioni teoriche che, come evidenziato da Antonio Floridia<sup>16</sup>, hanno generato non poca confusione e indeterminazione nelle nozioni di (e nel rapporto tra) democrazia partecipativa e deliberativa.

Umberto Allegretti<sup>17</sup> afferma che la componente deliberativa all'interno della democrazia partecipativa rappresenti solo un singolo aspetto di fenomeni di partecipazione più ampi e complessi rispetto alle tipiche tecniche di argomentazione razionale, che rappresentano la

---

<sup>13</sup> Prezioso a tal fine il ricco contributo di E. BUONO, *Citizens' Assemblies on Climate Change as Drivers for Constitutional Change. Climate Democracy in the Anthropocene*, in V.E. ALBANESE, V. JACOMETTI, B. POZZO, *Social Mobilisation for Climate Change*, Routledge, London, 2024, in corso di pubblicazione (di cui si ritiene opportuno ripercorrere l'iter logico-argomentativo) che analizza puntualmente i più approfonditi percorsi dottrinali, sul piano nazionale e internazionale, interrogatisi sul preciso inquadramento teorico delle nozioni di democrazia "partecipativa" e "deliberativa".

<sup>14</sup> S. TROILO, *Fra tradizione e innovazione: la partecipazione popolare tramite consultazioni e referendum consultivi, a livello regionale e locale*, in *federalismi.it*, 2016, p.3.

<sup>15</sup> S. TROILO, *Fra tradizione e innovazione: la partecipazione popolare tramite consultazioni e referendum consultivi, a livello regionale e locale*, cit., p.6.

<sup>16</sup> A. FLORIDIA, *Participatory Democracy versus Deliberative Democracy: Elements for a Possible Theoretical Genealogy. Two Histories, Some Intersections*, 7th ECPR General Conference Sciences Po, Bordeaux, 2013, p. 2.

<sup>17</sup> U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, p. 17.

principale preoccupazione della democrazia deliberativa. Secondo Luigi Bobbio<sup>18</sup>, invece, la democrazia deliberativa è solo una declinazione, dai contorni meglio definiti, della democrazia partecipativa; pertanto, le due forme di democrazia si troverebbero in un rapporto di *species* e *genus*.

Florida, al contrario, sostiene che non possa affermarsi che tutte le forme di partecipazione siano anche deliberative, come non può affermarsi l'inverso. In particolare, egli evidenzia la dimensione 'attivista' della democrazia partecipativa, rilevando come essa prenda le distanze dalle tendenze alla 'delega' proprie della nozione di rappresentanza. La partecipazione, secondo Florida, potenzierebbe la virtù dell'attivismo della cittadinanza, istruendo quest'ultima all'esercizio dell'autodeterminazione e della responsabilità e difendendola dalle posture di 'apatia' della democrazia rappresentativa, che abitua i cittadini alla delega e *lato sensu* alla negoziazione. Come altresì affermato da Raffaele Bifulco, "a differenza dei processi decisionali fondati sul meccanismo del voto o della negoziazione, la deliberazione finale, in quanto basata su tale scambio di ragioni, dovrebbe godere di un consenso razionale<sup>19</sup>", giacché, parafrasando le parole di Laura Cataldi, la decisione non risulta finalizzata soltanto a comporre divergenze, ma altresì a sollecitare l'emergere di punti di vista differenti, potenzialmente idonei a migliorare la qualità della decisione<sup>20</sup>; pertanto, la democrazia deliberativa, mirando allo scambio di opinioni, da realizzarsi altresì all'interno di un'assemblea di membri estratti a sorte che possono confrontarsi con contributi esterni e imparziali, può condurre ad un consenso più strutturato, derivante dalla natura argomentativa e dialogica della procedura in cui essa si articola. Il dibattito pubblico è infatti elemento portante della democrazia deliberativa<sup>21</sup>, e forse proprio grazie a questo dato caratteristico che esso si mostra potenzialmente capace di irrobustire la legittimità delle istituzioni democratiche<sup>22</sup>. Ancora, secondo Diana C. Mutz<sup>23</sup>, il discrimine che può rinvenirsi tra democrazia deliberativa e partecipativa risiede nella matrice ideologica che sembra guidare quest'ultima, in contrasto con l'ordine procedurale della prima, caratterizzata da un confronto calmo e razionale.

Si ritiene, in ultima analisi, di accogliere l'impostazione dottrina<sup>24</sup> che ravvisa nelle due nozioni ben precisi elementi di peculiarità utili a distinguerli. La democrazia deliberativa veicola il suo focus su di un dibattito rigoroso e di uno scambio aperto di idee tra cittadini, in modo

---

<sup>18</sup> L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa* in *Democrazia e diritto*, n. 4. 2006.

<sup>19</sup> R. BIFULCO, *Democrazia Deliberativa e Democrazia Partecipativa*, Relazione al Convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive", cit.. A tal riguardo, v. anche M. FRITSCH, *Climate change and Democracy*, in M. DI PAOLA and G. PELLEGRINO (eds), in *Philosophy Handbook of the Philosophy of Climate Change*, Switzerland, 2023 e S. RAVAZZI, *Democrazia deliberativa*, Dipartimento di Culture, Politica e Società, Università di Torino, Fondazione Agnelli, n. 63, 01/2020.

<sup>20</sup> L. CATALDI, *Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto*, Working Paper-LPF, Centro Einaudi, Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica, n. 3, 2008, p. 10.

<sup>21</sup> A. FLORIDIA, *Participatory Democracy versus Deliberative Democracy: Elements for a Possible Theoretical Genealogy. Two Histories, Some Intersections*, cit., p. 6.

<sup>22</sup> E. BUONO, *Citizens' Assemblies on Climate Change as Drivers for Constitutional Change. Climate Democracy in the Anthropocene*, cit.

<sup>23</sup> D.C. MUTZ, *Hearing the other side: deliberative versus participatory democracy*. Cambridge University Press, Cambridge, 2006, p. 17.

<sup>24</sup> Buono individua cinque indicatori primari di discrimine: focus, metodi, obiettivo, portata e ruolo dei cittadini.

da conseguire l'obiettivo di una decisione ben motivata frutto dell'argomentazione razionale ed informata. Essa impiega metodi quali le assemblee di cittadini e i sondaggi deliberativi, operando dunque una selezione nel suo approccio e rivolgendosi ad un campione rappresentativo di cittadini, i quali avranno il compito di agire come *discussant*.

La democrazia partecipativa, per converso, si pone l'obiettivo della responsabilizzazione politica dei cittadini, mirando a potenziarne un attivismo diretto all'interno dei processi decisionali; essa è volta a valorizzare un'accezione di partecipazione come di 'impegno' civico, da implementare in meccanismi come referendum, consultazioni pubbliche, bilanci partecipativi, coinvolgendo i cittadini non come semplici elettori, ma quali soggetti attivi nell'elaborazione di proposte di natura politica e su temi di forte pregnanza sociale.

A questo punto dell'analisi, è interessante menzionare altresì l'idea di 'democrazia complementare', nell'accezione proposta da Qvortrup e Vancic<sup>25</sup> che la definisce come una forma 'aggiunta' e più audace di democrazia, nella quale gli individui sono parte integrante e attiva della formulazione delle politiche. Tale riferimento è utile a suffragare l'idea che, ripercorrendo le conclusioni di Buono<sup>26</sup>, gli strumenti di democrazia complementare, nelle forme della democrazia partecipativa e/o deliberativa, svolgerebbero un ruolo fondamentale nel potenziamento della democrazia rappresentativa.

Traslando il ragionamento sulle tematiche ambientali e sulla mitigazione del *climate change*, appare utile ragionare sull'efficacia dello strumento dell'Assemblea cittadina come meccanismo di democrazia deliberativa in grado di implementare la democrazia climatica.

Senza pretendere di sostituire le tradizionali istituzioni rappresentative, ma ponendosi in continuità con esse, i *tools* deliberativi<sup>27</sup>, così come declinati nella forma assembleare, si mostrano potenzialmente propedeutici a garantire la sostenibilità delle istituzioni democratiche e a trascendere i confini degli interessi politici di breve periodo proiettandosi in un'ottica di intertemporalità e intergenerazionalità<sup>28</sup>.

Un'Assemblea cittadina può, pertanto, definirsi come un'assemblea civica dal complesso sistema di *governance* al suo interno, che si avvale del supporto e della consultazione di tecnici e ricercatori, selezionati tramite delle procedure trasparenti. Come sostenuto da Giulia Mannarini<sup>29</sup>, le Assemblee cittadine sono caratterizzate da specifici tratti distintivi, da rinvenire nel principio del sorteggio, nel processo di deliberazione e nel grado di vincolatività dei risultati ottenuti. I suoi componenti vengono estratti a sorte secondo procedure statistiche sofisticate e, riuniti in assemblea, produrranno delle proposte e delle raccomandazioni potenzialmente

---

<sup>25</sup> M. QVORTRUP and D. VANCIC, *Complementary democracy: the art of deliberative listening*, Walter de Gruyter GmbH, Berlino, 2022.

<sup>26</sup> E. BUONO, *Citizens' Assemblies on Climate Change as Drivers for Constitutional Change. Climate Democracy in the Anthropocene*, cit.

<sup>27</sup> Per una *overview* approfondita, si rimanda a A. BÄCHTIGER, J. S. DRYZEK, J. MANSBRIDGE, and M. WARREN, (eds), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford University Press, 2018.

<sup>28</sup> Cfr. E. BUONO, *Citizens' Assemblies on Climate Change as Drivers for Constitutional Change. Climate Democracy in the Anthropocene*, cit.

<sup>29</sup> G. MANNARINI, *Citizens' Assemblies as Articulations of Democratic Participation between Criticalities and Perspectives in Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 4, 2023, p. 945, pp. 943-976.

capaci di influire sulle scelte pubbliche, senza però vincolarle<sup>30</sup>. Lo strumento dell'Assemblea cittadina si caratterizza, quindi, per un approccio imparziale e, *lato sensu*, precauzionale, che, nello studio in prospettiva comparata dell'esperienza irlandese e francese, si ritiene valga a giustificare la sua ascesa nel campo delle questioni ambientali.

### 3. Un'assemblea per il clima dal mandato parlamentare: il *case study* dell'Irlanda

Almeno in una fase fisiologico-preventiva<sup>31</sup> di elaborazione di norme ambientali, la partecipazione può idealmente ricondursi alle forme di democrazia assembleare. Un focus sull'esperienza irlandese e, in seguito, su quella francese sarà utile per rispondere al quesito, da qualche tempo avanzato in dottrina, circa l'efficacia dei mini-pubblici, per deliberare in materia di lotta al cambiamento climatico; nonché sulla capacità effettiva di dar voce ai cittadini senza, al contrario, riflettere esclusivamente le istanze e gli orientamenti degli organizzatori e degli esperti.

Come sostenuto da Doyle e Walsh, più in generale lo strumento del mini-pubblico è utilizzato sempre più frequentemente nei processi di trasformazione costituzionale in tutto il mondo, testimoniando un cambio di marcia del costituzionalismo nel segno della deliberazione e della partecipazione<sup>32</sup>. L'Irlanda si colloca come esempio paradigmatico nell'impiego, in particolare, dello strumento del mini-pubblico come supporto alla formazione della decisione politica<sup>33</sup>: già a partire dal 2012, nel Paese si è inaugurata una sorta di convenzione in base alla quale si convocano mini-pubblici prima di indire referendum costituzionali significativi. In dottrina<sup>34</sup> è stato evidenziato che l'Assemblea dei Cittadini 2016-2018 (sull'approvazione del Trentaseiesimo Emendamento della Costituzione irlandese) è un esempio di strumento deliberativo tra i più studiati in letteratura, grazie al merito di aver contribuito alla formazione di un più robusto consenso pubblico, fondamentale per la modifica costituzionale. In Irlanda, invero, qualsiasi modifica costituzionale passa attraverso lo strumento referendario, e questo vale a spiegare, come evidenziato in letteratura<sup>35</sup>, la genesi e lo sviluppo dello strumento del mini-pubblico. I lavori dell'Assemblea forniscono, infatti, informazioni preziose al legislatore su quale tipo di proposta possa concretamente ottenere sostegno all'interno di un referendum,

<sup>30</sup> E. BUONO, *Citizens' Assemblies on Climate Change as Drivers for Constitutional Change. Climate Democracy in the Anthropocene*, cit.

<sup>31</sup> Si consenta il rinvio a E. BUONO e C. PIZI, *La democrazia climatica tra climate change mitigation e climate change litigation. Spunti comparati per l'elaborazione di strumenti partecipativi*, cit.

<sup>32</sup> O. DOYLE and R. WALSH, *Constitutional amendment and public will formation: Deliberative mini-publics as a tool for consensus democracy* in *International Journal of Constitutional Law*, 2022, 20 (1), p. 399, pp. 398-427.

<sup>33</sup> Più in generale, per una disamina del rapporto tra lo strumento del minipubblico e il potere: N. CURATO, M. HAMMOND, J. B. MIN, *Power in Deliberative Democracy. Norms, Forums, Systems*, Palgrave Macmillan, 2019.

<sup>34</sup> O. DOYLE and R. WALSH, *Constitutional amendment and public will formation: Deliberative mini-publics as a tool for consensus democracy*, cit., p. 426.

<sup>35</sup> D. COURANT, *Deliberative Democracy, Legitimacy, and Institutionalisation. The Irish Citizens' Assemblies*, Lausanne, Les Cahiers de l'IEPHI, 2018; D. COURANT, *Les assemblées citoyennes en Irlande. Tirage au sort, référendum et constitution*, in *La Vie des idées*, 2019.

esercitando dunque uno specifico impatto sull'Oireachtas<sup>36</sup>. Una simile procedura pone, in questo modo, il mini-pubblico in continuità con il più ampio sistema democratico-rappresentativo<sup>37</sup>: le questioni su cui l'assemblea è chiamata a pronunciarsi sarebbero di difficile deliberazione per i rappresentanti in Parlamento perché, ad esempio, di particolare delicatezza (si pensi all'aborto o al matrimonio omosessuale)<sup>38</sup> oppure perché la natura stessa del circuito elettorale impedisce una visione a lungo termine, che è ad esempio necessaria per affrontare la questione del cambiamento climatico<sup>39</sup>.

Nel 2017, l'Assemblea dei cittadini irlandese ha dedicato due fine settimana al tema "Clima"; inizialmente l'agenda fissata dal governo e dal parlamento irlandesi poneva la questione del cambiamento climatico al quinto e ultimo posto rispetto ad altre tematiche (come quella dell'aborto) che anche sarebbero state discusse attraverso lo strumento deliberativo. Tuttavia, i 99 cittadini estratti a sorte hanno chiesto di cambiare il suddetto ordine, spostando il clima al terzo posto e ottenendo, in questo modo, altresì un'estensione del calendario dei lavori<sup>40</sup>. Oltre al coinvolgimento del mini-pubblico, nell'esperienza irlandese è stato altresì convocato un "midi-public"<sup>41</sup> di cittadini che, al di fuori di quelli estratti a sorte, hanno potuto comunque partecipare alla procedura avanzando proposte sul tema. Tra giugno e agosto del 2017 sono state infatti raccolte ben 1185 proposte o argomentazioni scritte provenienti dal *midipublic*: il segretariato aveva concesso alle associazioni, a gruppi e singoli cittadini due mesi di tempo per partecipare al dibattito attraverso relazioni o messaggi scritti<sup>42</sup>. Nei due weekend dedicati alla tematica "Clima" i 99 cittadini hanno sempre ascoltato in plenaria gli esperti e i ricercatori chiamati a conferire, nonché molti *stakeholders*, e ognuno di loro aveva a disposizione un tempo di 20 minuti; hanno poi deliberato in tavoli presieduti da cosiddetti 'facilitatori' che garantissero ai cittadini uguale diritto di parola. L'aspetto del pari tempo a disposizione per le relazioni degli esperti, nonché il dato per cui è stato loro vietato di parlare 'a tu per tu' con il singolo cittadino, rappresenta un dato rilevante da registrare, in quanto testimonia un apprezzabile proposito di imparzialità e trasparenza del caso irlandese<sup>43</sup>. Il mandato dell'assemblea dei cittadini irlandese, infatti, è stato fissato e definito da un dibattito parlamentare: gli organizzatori erano un giudice della Corte suprema ed alti funzionari pubblici, obbligatisi all'apoliticità a tempo pieno<sup>44</sup>. In dottrina<sup>45</sup>, si è osservato un calo di rigore

---

<sup>36</sup> In tal senso, E. CAROLAN and S. GLENNON, *The consensus-clarifying role of deliberative mini-publics in constitutional amendment: A reply to Oran Doyle and Rachael Walsh* in *International Journal of Constitutional Law*, 22 (1), 2024, p. 197, pp. 191-203.

<sup>37</sup> E. BUONO, *Citizens' Assemblies on Climate Change as Drivers for Constitutional Change. Climate Democracy in the Anthropocene*, cit.

<sup>38</sup> D. COURANT, *Des mini-publics délibératifs pour sauver le climat ? Analyses empiriques de l'Assemblée citoyenne irlandaise et de la Convention citoyenne française* in *Archives de philosophie du droit*, n. 1, 2020, p. 490, pp. 485-507.

<sup>39</sup> D. BOURG (dir.), *Pour une 6e République écologique*, Odile Jacob, Paris, 2011.

<sup>40</sup> D. COURANT, *Des mini-publics délibératifs pour sauver le climat ? Analyses empiriques de l'Assemblée citoyenne irlandaise et de la Convention citoyenne française*, cit., p. 489.

<sup>41</sup> Ivi, p. 490.

<sup>42</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>43</sup> Ivi, p. 500.

<sup>44</sup> Ivi, p. 497.

<sup>45</sup> Ivi, p. 493.

procedurale del processo deliberativo sul clima rispetto a quello adottato per le altre questioni, come quella dell'aborto. Questo, da un lato, potrebbe dipendere più in generale dalla complessità di ottenere un equilibrio in una procedura caratterizzata simultaneamente da una gestione verticale e da un'auto-gestione dei cittadini; ma potrebbe anche essere conseguenza del fatto che la materia climatica, usando le parole di Dominique Bourg<sup>46</sup>, è stata in quella sede percepita come un obiettivo di carattere universale, e quindi per questo motivo avrebbe condotto a dibattiti meno conflittuali.

All'esito dell'assemblea, sono state prodotte 13 proposte ufficiali focalizzate sui settori chiave dei trasporti, dell'agricoltura e dell'energia, successivamente esaminate da un'apposita commissione in seno al Parlamento irlandese, per poi confluire ed essere impiegate nel Climate Action Plan<sup>47</sup>, pubblicato nel 2019; tuttavia, in quella sede non è stato promosso un referendum sulla questione<sup>48</sup>.

Ben più recente nel contesto irlandese è il caso della *Citizens' Assembly on Biodiversity Loss* del febbraio 2022<sup>49</sup>, il cui progetto istituzionale è stato approvato da risoluzioni parlamentari di entrambe le camere nel febbraio del 2022 e la cui struttura rimandava a quella dei precedenti mini-pubblici deliberativi irlandesi. Tuttavia, a differenza della precedente e per la prima volta, si è trattato di un'assemblea monotematica<sup>50</sup>, esclusivamente rivolta a deliberare sulla tematica della perdita della biodiversità.

L'assemblea (guidata dal fisico teorico Aoibhinn Ní Shúilleabháin) comprendeva 100 membri, di cui 99 estratti a sorte tra 20.000 invitati, selezionati secondo una profilazione demografica specifica, ed una *Chairperson* nominata dal Primo Ministro. A ben vedere, l'Irlanda è la seconda nazione ad aver dichiarato un'emergenza nazionale in materia di Clima e Biodiversità, con una risoluzione approvata dal Dáil Éireann il 9 maggio 2019; sia il Fianna Fáil che il Partito Verde hanno successivamente sostenuto la promozione di un'assemblea cittadina sulla specifica tematica della biodiversità, la quale è stata poi istituita nell'ambito del Programma di Governo nell'ottobre 2020 da una coalizione di tre partiti, tra cui il Fianna Fáil e il Partito Verde.

La prima riunione dell'Assemblea si è tenuta a maggio del 2022, e ad aprile del 2023 è stato pubblicato un Report di 136 pagine<sup>51</sup>, contenente le 159 *raccomandazioni* dei cittadini. In questa sede si è deciso di non soffermarsi sulle singole proposte, menzionando soltanto la *raccomandazione* riguardante l'approccio strategico alla questione della crisi della biodiversità, che secondo il *report* richiederebbe un approccio strategico di livello nazionale e la valorizzazione delle comunità locali definite come “*key to protecting Ireland's environment, heritage and culture, and*

<sup>46</sup> D. BOURG (dir.), *Pour une 6e République écologique*, cit, p. 16.

<sup>47</sup> Government of Ireland, *Climate Action Plan 2019 To Tackle Climate Breakdown*, 2019.

<sup>48</sup> D. COURANT, *Des mini-publics délibératifs pour sauver le climat ? Analyses empiriques de l'Assemblée citoyenne irlandaise et de la Convention citoyenne française*, cit., p. 495.

<sup>49</sup> Sul punto, si consulti la puntuale disamina di E. BUONO, *Citizens' Assemblies on Climate Change as Drivers for Constitutional Change. Climate Democracy in the Anthropocene*, cit.

<sup>50</sup> R. WALSH, *Testing the Limits of Deliberative Constitutionalism: Constitutional Environmental Rights in Ireland*, in *VerfBlog*. <https://verfassungsblog.de/testing-the-limits-of-deliberative-constitutionalism/>, 2023, December 21.

<sup>51</sup> Report of the *Citizens' Assembly on Biodiversity Loss*, March 2023, disponibile al: [https://citizensassembly.ie/wp-content/uploads/Report-on-Biodiversity-Loss\\_mid-res.pdf](https://citizensassembly.ie/wp-content/uploads/Report-on-Biodiversity-Loss_mid-res.pdf).

therefore critical to conserving and restoring biodiversity<sup>52</sup>”; in particolar modo, si sceglie altresì di porre l’accento sulla *raccomandazione* numero 31<sup>53</sup>. Quest’ultima, infatti, propone l’indizione di un referendum per una modifica costituzionale in senso propedeutico alla tutela della biodiversità, e dunque una riforma finalizzata a riconoscere degli “*human substantive environmental rights*<sup>54</sup>” in materia ambientale, come ad esempio il diritto ad un ambiente pulito, sicuro e salubre, nonché un diritto al clima stabile e sano, il tutto in una prospettiva intergenerazionale. Secondo la raccomandazione, la revisione dovrebbe altresì riguardare il riconoscimento di diritti procedurali all’ambiente (si parla di “*public participation in environmental decision-making and justice in environmental matters*<sup>55</sup>”), come ad esempio i diritti di Aarhus relativi all’accesso alle informazioni ambientali, alla partecipazione del pubblico al processo decisionale in materia di ambiente e alla giustizia ambientale. È opportuno, infine, sottolineare l’innovativa proposta relativa al riconoscimento dei diritti sostanziali e procedurali della natura, come quello di esistere e prosperare, ad essere ripristinata se degradata e a non essere inquinata o danneggiata, nonché ad essere parte processuale in caso di violazione dei summenzionati diritti. La raccomandazione in questione suscita particolare interesse proprio per il suo richiamo indiretto all’articolo 71 della Costituzione Ecuadoriana<sup>56</sup> che, come noto, predispone lo statuto dei diritti della Pacha Mama negli articoli dal 71 al 74, e cioè il riconoscimento della soggettività giuridica della natura, proponendo i grandi temi del costituzionalismo ambientale del Global South – protagonista della *fase adulta* del costituzionalismo ambientale<sup>57</sup> – al centro del più ampio discorso sulla riforma costituzionale irlandese<sup>58</sup>. Nell’aprile 2024, un report dell’*Oireachtas Joint Committee on Environment and Climate* ha infatti raccomandato al Governo di avviare una o più procedure referendarie per incorporare i diritti della natura all’interno della Costituzione irlandese.

#### 4. Dalle proposte trasformative della *Convention citoyenne pour le climat* alla *Loi climat et résilience*: il caso francese

L’esperienza irlandese del 2017 è stata impiegata come esempio paradigmatico dagli organizzatori della *Convention Citoyenne pour le climat*<sup>59</sup> del 2019, definita in letteratura come uno “strumento di democrazia deliberativa senza precedenti<sup>60</sup>”. Tuttavia, tra i due modelli

---

<sup>52</sup> Ivi, p. 18.

<sup>53</sup> Ivi, p. 16, Raccomandazione 31.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> Articoli 71 al 74 della Costituzione dell’Ecuador.

<sup>57</sup> Così come definita da D. AMIRANTE in D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l’Antropocene*, Bologna, Il Mulino, 2022.

<sup>58</sup> Cfr. E. BUONO, *Citizens’ Assemblies on Climate Change as Drivers for Constitutional Change. Climate Democracy in the Anthropocene*, cit.

<sup>59</sup> D’ora in poi, “CCC”.

<sup>60</sup> L. COLELLA, *La “transizione ecologica” nella Loi climat et résilience in Francia. Brevi note introduttive*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 2021, ma anche F. GOUGOU ET S. PERSICO, *Décider ensemble. La convention citoyenne pour le climat et le défi démocratique* in *La vie des idées*, 2020.

esistono numerose differenze procedurali che, senza pretese di esaustività, si tenterà di ripercorrere brevemente.

Nel caso dell'assemblea cittadina francese, il mandato assembleare è scaturito dal solo Primo Ministro, portando molti a definire la CCC come un'iniziativa di carattere strettamente esecutivo<sup>61</sup>; ancora, l'oggetto era monotematico, e riguardava esclusivamente il clima, e gli organizzatori erano principalmente attivisti e rappresentanze sindacali. Le differenze, secondo lo studio condotto da Courant, hanno riguardato anche la durata dell'intero processo (ben 9 fine settimana in 9 mesi, rispetto ai 2 dell'esperienza irlandese) e la procedura deliberativa in senso stretto, che alternava momenti di ascolto di tecnici in plenaria a suddivisioni in gruppi di lavoro da 30 persone; con la conseguenza importante che i 150 cittadini non hanno ascoltato gli stessi esperti e non hanno affrontato le stesse tematiche nello stesso momento. A differenza dell'esperienza irlandese, i cittadini non hanno ricevuto le presentazioni degli esperti in anticipo, in modo da poterle consultare prima delle sessioni; le sessioni di parola erano inoltre caratterizzate da un tempo diseguale e variabile, lasciando molto spazio, rispetto ai dati oggettivi presentati dai ricercatori, alle proposte di riforma di rappresentanti di ministeri, attivisti, dirigenti d'azienda e sindacalisti<sup>62</sup>.

In dottrina<sup>63</sup> si sottolinea precipuamente l'influenza della *Convenzione di Aarhus sulla Convention citoyenne pour le climat*, dal momento che essa ha svolto un ruolo cruciale nella promozione della partecipazione pubblica alle questioni ambientali, facilitando il coinvolgimento dei cittadini a tal riguardo. Il Regolamento (CE) n. 1367/2006, relativo all'applicazione delle disposizioni della Convenzione di Aarhus, garantisce infatti ad un'ampia gamma di soggetti e gruppi i diritti di partecipazione pubblica<sup>64</sup> (Chevalier 2023, 64); invero, Delphine Hedary ha di recente osservato che, senza la CCC, le proposte trasformative dei cittadini non avrebbero mai contribuito alla Loi Climat et Résilience del 2021<sup>65</sup>.

La CCC francese sorge come risposta dell'esecutivo alle difficoltà nel fronteggiare da un lato le proteste dei *Gilets Jaunes*, dall'altro le dimissioni del ministro dell'Ecologia, dello Sviluppo sostenibile e dell'Energia, Nicolas Hout, con il conseguente venir meno, all'interno delle politiche governative, della centralità precedentemente accordata alle questioni ecologiche. Per rispondere alle richieste sempre più incalzanti di predisporre strumenti di democrazia diretta da parte dei manifestanti, l'Esecutivo ha così proposto dei meccanismi di democrazia

---

<sup>61</sup> A. DUFFY-MEUNIER, M.-L. PARIS, *Quelles règles de fonctionnement pour les Assemblées citoyennes ? Regards croisés franco-irlandais*. in M. FATIN-ROUGE STEFANINI et X. MAGON (dir.), *Les Assemblées citoyennes : nouvelles utopies démocratiques?*, Aix-en-Provence, DICE Éditions, 2022, 133-162.

<sup>62</sup> D. COURANT, *Des mini-publics délibératifs pour sauver le climat ? Analyses empiriques de l'Assemblée citoyenne irlandaise et de la Convention citoyenne française*, cit., p. 497-499.

<sup>63</sup> E. BUONO, *Citizens' Assemblies on Climate Change as Drivers for Constitutional Change. Climate Democracy in the Anthropocene*, cit.

<sup>64</sup> E. CHEVALIER, *European Union law in times of climate crisis: change through continuity*. In *French Yearbook of Public Law*, n.1, 2023, p. 64.

<sup>65</sup> D. HEDARY, *The Citizens' Climate Convention: A new approach to participatory democracy, and its effectiveness on changing public policy in French Yearbook of Public Law*, n. 1, 2023, p. 279.

partecipativa, come il *Grand débat national*, e uno di democrazia deliberativa (sulla base del modello del *mini-public*)<sup>66</sup>, e dunque la CCC.

La CCC ha coinvolto 150 cittadini sorteggiati al fine di discutere in merito all'elaborazione di misure finalizzate a ridurre le emissioni nazionali di gas serra entro il 2030 di almeno il 40%. La selezione ha preso le mosse nell'agosto del 2019, impiegando come criteri quelli dell'età, sesso, livello di istruzione, la professione esercitata, la provenienza geografica, l'insediamento urbano o rurale. Per assicurare la partecipazione di almeno 150 cittadini a sessione, al termine della procedura è stato selezionato un gruppo di 190 volontari. La gestione dell'intero procedimento è stata affidata al cd. Comitato di *governance*, con l'obiettivo principale di vigilare sulla qualità della deliberazione dei cittadini, composto di 15 membri (rappresentanti di sindacati, *think tank* e imprese, funzionari governativi, esperti in materia di clima, pratiche democratiche e politiche pubbliche), ai quali si sono successivamente aggiunti 2 cittadini estratti a sorte, al fine di stabilire l'ordine del giorno e le regole per le deliberazioni; è stato, poi, nominato un gruppo di 3 garanti, per assicurare l'indipendenza e il buon funzionamento della CCC, nonché un comitato di 19 tecnici che fornissero un background sulle tecnologie e le politiche di riduzione delle emissioni di gas serra e un ulteriore gruppo di 6 esperti in materie giuridiche, in ausilio dei cittadini affinché potessero formulare le proprie proposte in termini tecnici; infine, è stato adibito un comitato che dirigesse e facilitasse il dibattito<sup>67</sup>. Grazie alla partecipazione di economisti, giuristi, climatologi e scienziati, nonché rappresentanti del mondo sindacale, imprenditoriale e della società civile, i 150 cittadini hanno avuto modo di acquisire maggiori competenze e consapevolezza in materia ambientale. All'esito dei suoi lavori, la CCC ha prodotto 149 proposte, presentate al Governo il 21 giugno 2020, e il Presidente della Repubblica ha assunto l'impegno di metterne in atto 146 attraverso lo strumento regolamentare e la legislazione. Infine, il 4 maggio 2021, è stata adottata in prima lettura la *Loi climat et résilience*<sup>68</sup>, promulgata il 22 agosto dello stesso anno, finalizzata, tra i vari obiettivi, a permeare dei valori ambientali il tessuto socio-culturale francese, partendo dall'educazione infantile, fino a giungere ad interventi in materia di urbanistica, servizi pubblici, ristrutturazioni, irrobustendo altresì il sistema sanzionatorio (anche se, secondo taluni in dottrina, le sue scadenze prevedono obiettivi di eccessivo lungo termine)<sup>69</sup>.

L'esito dei lavori dell'Assemblea si è concretizzato nell'emanazione della *Loi climat et résilience*, una legge che si può sostenere abbia origine da un processo proveniente 'dal basso'. Il documento legislativo, risultato finale della procedura deliberativa, ha quindi rappresentato la sintesi e l'attuazione delle varie proposte avanzate dai cittadini. Malgrado il notevole valore simbolico attribuito a tale procedura, persistono interrogativi in letteratura in merito ai potenziali rischi che tale pratica comporta per il tradizionale processo di elaborazione delle politiche pubbliche, specialmente quando si affidano a un *mini-pubblico* decisioni che

---

<sup>66</sup> A. BÄCHTIGER et al. (eds), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford Handbooks, 2018.

<sup>67</sup> Più diffusamente, L.-G. GIRAUDET, et al., *Deliberating on Climate Action: Insights from the French Citizens' Convention for Climate*, in *Archives ouvertes*, 20 ottobre 2020.

<sup>68</sup> *Loi climat et résilience*, Legge del 22 agosto 2021.

<sup>69</sup> R. ROMI, *Radiographie de la loi Climat et résilience*, in *Droit de l'environnement. La Revue du développement durable*, 303, 2021, pp. 310-326.

interessano un vasto numero di individui. Emergono quindi dubbi in materia di rappresentatività del gruppo di cittadini, nonché della loro legittimazione a decidere<sup>70</sup>. In merito ai supposti problemi di rappresentatività avanzati dalla dottrina francese, essi deriverebbero dalla cesura tra le modalità di funzionamento del *mini-pubblico* e le tradizionali forme di legittimazione del potere democratico, fondato nella Costituzione francese sul principio di sovranità popolare. A ben vedere, la procedura dei *mini-pubblici* è facilmente distinguibile da un referendum, ma si discosta altresì dal meccanismo rappresentativo in senso stretto: la rappresentanza, com'è noto, attiene al rapporto che la legge stabilisce tra rappresentanti e rappresentati, e discende dal conferimento, ad una persona o ad un gruppo, del potere di adottare atti giuridici per conto di altri. Diversamente, la *ratio* alla base dell'impiego dello strumento del *mini-pubblico* è quella di selezionare persone che propongano soluzioni su di un tema controverso, a partire da punti di vista diversificati e imparziali; un obiettivo, quest'ultimo, che è proprio il sorteggio ad essere in grado di assicurare. Non essendo stato investito dalla legge di alcuna funzione di rappresentanza in termini giuridici, il *mini-pubblico* della CCC trae quindi la sua forza legittimante da due elementi in stretta correlazione: il sorteggio come modalità di selezione dei suoi membri e il procedimento deliberativo. La legittimità delle decisioni deriverebbe pertanto dalla maggiore ragionevolezza delle deliberazioni rispetto a quelle potenzialmente esprimibili dalla massa<sup>71</sup> attraverso lo strumento referendario, nonché dalla più plausibile imparzialità rispetto a quella delle scelte strettamente politiche.

Per quanto attiene, invece, ai problemi di legittimità, alcuni studiosi hanno criticato l'assenza di esperti di *scienze dure* tra i 107 relatori incaricati di fornire informazioni rispetto alle questioni climatiche, a fronte di una iper-valorizzazione dei giuristi e dei rappresentanti della società civile<sup>72</sup>. Ciò deriva probabilmente dalla circostanza per cui la procedura selettiva ha favorito le istanze progressiste rispetto a quelle conservatrici; pertanto, quelli che sono stati ritenuti come sostenitori dello *status quo* sono risultati svantaggiati nella scelta rispetto a chi ha invece avanzato proposte risolutive e innovative<sup>73</sup>.

È nel suo approccio imparziale e precauzionale in senso ampio che lo strumento del *mini-pubblico* si mostra particolarmente idoneo ad irrobustire il processo decisionale nel campo delle questioni ambientali. Il *climate change* è un fenomeno che riguarda precipuamente le future generazioni, che non partecipano alla nomina dei loro rappresentanti<sup>74</sup>; pertanto l'intrinseca obiettività dei meccanismi partecipativi ben si presta al *lungo periodo* e alla *transgenerazionalità*. Le deliberazioni delle assemblee cittadine sono dunque potenzialmente in grado di generare

<sup>70</sup> A. DUFFY-MEUNIER, M.-L. PARIS, *Quelles règles de fonctionnement pour les Assemblées citoyennes ? Regards croisés franco-irlandais*, cit..

<sup>71</sup> Cfr. M. FLEURY, *Entretien – Retour sur l'expérience de la Convention citoyenne pour le climat*, in *Confluence des droits* *La revue*, n.1, 2022; M. FLEURY, *Des citoyens pour relever le défi du changement climatique, est-ce vraiment sérieux ?* in *Cahiers Droit, Sciences & Technologies*, n. 14, 2022, pp. 117-132.

<sup>72</sup> J. KERVASDOUÉ, *Convention citoyenne pour le climat : une brillante manipulation*, in *Paysans & société*, n. 5, 2020, pp. 16-21.

<sup>73</sup> M. FLEURY, *Entretien – Retour sur l'expérience de la Convention citoyenne pour le climat*, cit.

<sup>74</sup> V. anche D. BOURG, K. WHITESIDE, *Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique*, Seuil, Paris, 2010.

soluzioni ancora più efficaci rispetto agli altri strumenti democratici, spesso influenzati, come detto, da una inclinazione al breve periodo, di carattere squisitamente politico.

Lo strumento in esame rientra in uno dei due gruppi di pratiche partecipative francesi, ossia quello delle *pratiche deliberative specifiche*, basate sull'estrazione a sorte dei cittadini; un'altra famiglia è, invece, quella degli *organi addizionali alla rappresentanza locale*, di cui fanno parte i consigli di quartiere, di sviluppo, dei cittadini e i comitati degli utenti dei servizi pubblici, nonché le pratiche di budget partecipativo<sup>75</sup>.

In generale, da più di 25 anni, l'esperienza francese del *débat public* costituisce un modello paradigmatico per le procedure di partecipazione pubblica, ed è in procinto di consolidarsi altresì come pilastro di democrazia ambientale, nel suo obiettivo di predisporre un'informazione accessibile a chiunque per intelleggibilità e fruibilità<sup>76</sup>, consentendo ai cittadini di esprimersi nel merito sulla base di un *background* conoscitivo quanto più completo possibile, nella piena garanzia del principio del contraddittorio. Il *débat* si propone altresì di garantire un'effettività nella partecipazione popolare, assicurando il principio di trasparenza tramite la registrazione e la verbalizzazione di ciascuna riunione, includendo i cittadini più "lontani dalla cosa pubblica"<sup>77</sup> mediante dispositivi di partecipazione a distanza. Ulteriore obiettivo che si prefigge è di rendere edotti dei risultati della discussione in modo esaustivo, ma senza che la Commissione nazionale del dibattito pubblico<sup>78</sup> (l'unico organo competente ad autorizzare il ricorso al *débat*) si pronunci nel merito; la CNDP dovrà, infatti, relazionare dettagliatamente su tutti i contributi e gli argomenti proposti, compresi quelli che stridono con le esigenze di tutela ambientale, senza filtri o gerarchizzazioni. Proprio per questo motivo, in dottrina<sup>79</sup> ci si è posti criticamente nei confronti dello strumento del dibattito pubblico quanto alla sua concreta idoneità a venire incontro alle impellenti istanze di tutela ambientale. La summenzionata CNDP risulta, infatti, indirettamente tenuta a prendere in considerazione tutti i contributi emersi nel *débat*, inclusi quelli che minimizzano la portata della questione climatica o che addirittura non si pongono a favore della difesa dell'ambiente. Taluni, dunque, osservano che, a queste condizioni, il dibattito pubblico in materia di ambiente rischi di prendere le forme di una mera pratica democratica, slegata da qualsivoglia effetto concreto di tutela ambientale. A ben vedere, esso mostra quantomeno le potenzialità di ampliare il "quadro conoscitivo della funzione pubblica"<sup>80</sup>, rappresentando in ogni caso uno spunto, per gli ordinamenti interessati al suo utilizzo, per implementare i diritti individuali di informazione e partecipazione dei

---

<sup>75</sup> Cfr. I. CASILLO, *Il débat public francese: difesa dell'ambiente o difesa della democrazia? Una lettura critica dell'offerta istituzionale di democrazia partecipativa in Francia in occasione dei venticinque anni del débat public*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2020, pp. 635-655.

<sup>76</sup> Ivi, p. 646.

<sup>77</sup> Ivi, p. 647.

<sup>78</sup> D'ora in poi "CNDP".

<sup>79</sup> 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*, cit., 654.

<sup>80</sup> Ivi, p. 655.

consociati in materia ambientale “senza scalzare le istanze della democrazia rappresentativa classica<sup>81</sup>”.

### **5. La possibile implementazione nell’ordinamento italiano degli strumenti di democrazia climatica: riflessioni conclusive e prospettive**

Secondo i dati del *Knowledge Network on Climate Assemblies (KNOCA<sup>82</sup>)*, solo in Europa si sono svolte 13 assemblee cittadine di livello nazionale (Svezia, Polonia, Lussemburgo, Austria, Spagna, Germania, Isola di Jersey, Danimarca, Finlandia, Scozia e l’Assemblea per il Clima del Regno Unito, oltre a due casi paradigmatici analizzati nei precedenti paragrafi.

L’impiego di strumenti di democrazia partecipativa e/o deliberativa nel contesto italiano è oggetto di dibattito; al momento, l’Italia ha registrato soltanto esperienze di livello locale, come l’Assemblea dei cittadini del Comune di Bologna. A maggio del 2023, invero, nel Comune di Bologna hanno preso le mosse i lavori un’Assemblea cittadina, anche se di iniziativa strettamente comunale. Nel 2019, infatti, il Comune aveva dichiarato l’emergenza climatica, e nel 2021, al termine del percorso “Un clima di partecipazione” promosso dalla Fondazione per l’Innovazione Urbana, lo strumento dell’Assemblea cittadina è stato inserito nello Statuto Comunale. Successivamente, a luglio 2022, il Comune ha approvato le modalità attuative nel “Regolamento sui diritti di partecipazione e informazione dei cittadini”. L’Assemblea ha visto la partecipazione di 100 membri, di cui 80 cittadini maggiori di 16 anni residenti nel Comune di Bologna, estratti a sorte mediante un campionamento che riflettesse le caratteristiche sociodemografiche della città. I lavori dell’Assemblea si sono rivolti alla risoluzione di tre quesiti: il primo riguardante la promozione di una transizione energetica che garantisca il principio di equità; il secondo sulle modalità a disposizione dei cittadini e delle istituzioni per contenere ed affrontare i principali rischi climatici della città; il terzo sugli eventuali ostacoli riscontrati nell’applicazione delle norme, nei servizi e nei regolamenti di competenza comunale per raggiungere i suddetti obiettivi. Le proposte formulate dall’Assemblea, che ha concluso i suoi lavori nel novembre del 2023, sono state infine valutate dal Consiglio Comunale, chiamato ad esprimersi su di esse entro 4 mesi dalla conclusione dei lavori. Le consigliere e i consiglieri del Comune di Bologna hanno votato la delibera di approvazione degli esiti dell’Assemblea durante il Consiglio comunale del 26 febbraio 2024<sup>83</sup>.

Più ad ampio raggio, Autorevole dottrina<sup>84</sup> osserva già da un ventennio che nella Costituzione repubblicana esistono molteplici riferimenti rivolti positivamente alla dimensione partecipativa. A titolo di esempio, nell’articolo 3, 2° co., Cost. potrebbe rinvenirsi la partecipazione in campo politico, economico e sociale come obiettivo generale dell’ordinamento repubblicano, connesso allo sviluppo della persona umana e al suo

<sup>81</sup> V. D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l’Antropocene*, cit., p. 254.

<sup>82</sup> I dati citati sono disponibili al seguente link: <https://www.knoca.eu/climate-assemblies#Summaries-of-national-climate-assemblies>.

<sup>83</sup> Per approfondimenti, <https://www.comune.bologna.it/partecipa/percorsi/assemblea-cittadina-per-il-clima>

<sup>84</sup> U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti in Democrazia e diritto*, n. 3, 2006, pp. 151-166.

completamento nelle formazioni sociali di cui all'articolo 2. Coerente a tale interpretazione appaiono il principio di sovranità popolare e i diritti fondamentali costituzionalizzati nella prima parte; ma, soprattutto, i principi costituzionali dell'amministrazione. Ci si domanda, infatti, se il germe della democrazia partecipativa non possa ravvisarsi altresì nell'imparzialità e nel buon andamento della Pubblica Amministrazione. Infine, un ulteriore riferimento alla partecipazione può rinvenirsi nella sussidiarietà orizzontale e nella relazione tra poteri pubblici e cittadini, espressa dall'articolo 118, 4° co., Cost. come principio che regge ogni livello del potere pubblico.

In base a tali considerazioni, si può di certo evincere in Costituzione un impianto propedeutico ad un sistema partecipativo, ma non ne traspare un'esplicita consapevolezza. Una rilettura nel segno della partecipazione dei principi costituzionali summenzionati si rende necessaria non soltanto alla luce di una più consolidata presa di coscienza sociale in materia di ambiente, ma anche dinanzi all'avanzare di istanze e urgenze inedite, quali quelle derivanti dalla questione climatica.

Un atteggiamento di apertura del nostro ordinamento verso i meccanismi partecipativi emerge anche al livello delle fonti primarie. Correttamente implementata dal d.lgs. 152/2006, la valutazione di impatto ambientale (v.i.a.) è da annoverarsi tra gli strumenti che assicurano al pubblico di prendere parte al processo decisionale in materia di ambiente. Il summenzionato decreto legislativo valorizza altresì il principio consultivo, riconoscendo il diritto di accesso alle informazioni ambientali; il suo articolo 24bis (introdotto con il d.lgs. 104/2017) stabilisce che l'autorità competente provveda alla consultazione dei consociati mediante l'inchiesta pubblica. Un simile quadro legislativo, valicando i confini della legittimazione soggettiva individuati dalla l. 241/90 ed estendendo al *quisque de populo* il riconoscimento di facoltà partecipative, si pone come terreno di sviluppo e azione di innovative forme di consultazione civica, sulla scorta della comparazione con l'esperienza francese poc'anzi esaminata<sup>85</sup>.

Dallo studio condotto emerge che gli strumenti di democrazia partecipativa e/o deliberativa si mostrerebbero come potenzialmente utili ad agire sull'esigenza di una prossimità dei consociati con la politica e con il potere; una continuità che, altresì secondo la denuncia populista, le istituzioni della democrazia rappresentativa non sarebbero in grado di garantire.

Veicolando il discorso sul piano delle questioni ambientali, alla luce del quadro proposto dal panorama comparatistico e altresì sullo sfondo della cornice fornita dall'inserimento degli interessi delle future generazioni tra i principi fondamentali della Costituzione italiana, si vuole con la presente ricerca avanzare l'ipotesi secondo cui l'impiego di strumenti fisiologici e strutturali altresì nell'esperienza giuridica italiana sarebbe in grado di ingenerare nei consociati uno spontaneo sentimento di giustizia del rispetto delle regole in materia ambientale, creando un diritto non più soltanto *positum* ma, si vuole azzardare, un diritto *propositum*<sup>86</sup>, che componga le istanze della società civile nel segno della sostenibilità ambientale.

---

<sup>85</sup> Per un quadro approfondito, G. PEPE, *La democrazia partecipativa ambientale tra ordinamenti sovranazionali ed ordinamento italiano*, in *federalismi.it*, 22 gennaio 2020. V. anche G. MANFREDI E S. NESPOR, *Ambiente e democrazia: un dibattito*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, Anno XXV, n. 2, 2010.

<sup>86</sup> Più diffusamente, si consenta il rinvio a E. BUONO e C. PIZI, *La democrazia climatica tra climate change mitigation e climate change litigation. Spunti comparati per l'elaborazione di strumenti partecipativi*, cit.



Sulla scorta del sentiero tracciato dall'esperienza irlandese e da quella francese, si può concludere che il coinvolgimento dei cittadini in una fase preliminare, e quindi di elaborazione e deliberazione di proposte in materia ambientale e climatica, possa idealmente produrre effetti positivi rispetto all'adesione su larga scala alle regole di contrasto al *climate change*. Queste ultime, invero, per loro natura e struttura sono efficaci soltanto se osservate capillarmente; e, dunque, se produttive di un mutamento prospettico, culturale e giuridico, in un'ottica di intertemporalità. Nell'era dell'irreversibilità dell'azione umana, incarnata dall'Antropocene, l'impiego di strumenti deliberativi, come le assemblee cittadine, si mostra propedeutico alla creazione di un paradigma di democrazia climatica, idoneo a produrre un *idem sentire* circa l'adesione generalizzata a regole che siano coerenti all'ingresso nell' "era del diritto delle generazioni future"<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> É. GAILLARD, *L'entrée dans l'ère du droit des générations futures* in *Les Cahiers de la Justice*, n. 3, 2019, pp. 441-454.