

NOMOS

Le attualità nel diritto

Quadrimestrale di Teoria generale,
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale



ANGELA DI GREGORIO*

STRUMENTI ED ESPERIENZE DI “CITIZENS’ ENGAGEMENT” IN OTTICA COMPARATA: POTENZIALITÀ E PROSPETTIVE PER IL RINNOVAMENTO DELLA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA E PER LA DIFESA DELLO STATO DI DIRITTO**

Abstract [It]: Dopo aver effettuato un inquadramento delle nuove generazioni di strumenti di democrazia partecipativa e deliberativa (*citizens’ engagement*) in ottica comparata, anche con riferimento a linee guida e report delle organizzazioni internazionali, il contributo si sofferma su tre esperienze molto diverse mettendo a confronto due democrazie stabilizzate (Irlanda e Belgio) con una semi-democrazia come l’Ungheria, verificando il grado di istituzionalizzazione dei relativi strumenti e le finalità e i rischi del ricorso ai dispositivi di “potenziamento democratico”, che sono diversi nei due tipi di contesti.

Abstract [En]: After framing the new trends in participatory and deliberative democracy (*citizens’ engagement*) from a comparative perspective, the contribution focuses on three very different experiences, comparing two stabilized democracies (Ireland and Belgium) with a semi-democratic system such as that of Hungary, verifying the degree of institutionalization of the relevant instruments and the purposes and risks of resorting to ‘democratic enhancement’ devices, which are different in the two different kinds of democracy.

Parole chiave: Democrazia partecipativa, Democrazia deliberativa, Citizens’ engagement, assemblee cittadine, commissioni miste, consultazioni nazionali, Irlanda, Belgio, Ungheria.

Keywords: Participatory Democracy, Deliberative Democracy, Citizens’ engagement, Citizens’ Assemblies, Deliberative Committees, National Consultation, Ireland, Belgium, Hungary.

SOMMARIO: 1. Le nuove forme di *citizens’ engagement* e la complementarietà dei differenti strumenti di partecipazione democratica. – 2. La variabilità della dottrina e delle linee guida internazionali in merito alle definizioni e classificazioni delle forme partecipativo-deliberative. – 3. Le assemblee cittadine in Irlanda: un’esperienza di successo in assenza di istituzionalizzazione. 3.1. Riflessioni generali sul caso irlandese – 4. Innovazioni democratiche in Belgio e tentativi di istituzionalizzazione. – 4.1. I complessi profili giuridici e i motivi dell’istituzionalizzazione incompiuta. – 5. La partecipazione nelle democrazie illiberali: le consultazioni nazionali ed altri esperimenti in Ungheria. – 6. Brevi conclusioni comparate.

* Professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato – Università degli Studi di Milano.

** Contributo sottoposto a *peer review*. La ricerca si colloca nell’ambito del Progetto PRIN 2022 “Partecipazione, inclusione e Stato di diritto: per una visione solidale e partecipativa della democrazia costituzionale” n. 2022MBZKNT. Finanziato dall’Unione europea – Next Generation EU | Missione 4 | Componente 2 | CUP G53D23002300006.

1. Le nuove forme di *citizens' engagement* e la complementarità dei differenti strumenti di partecipazione democratica

Nel presente contributo ci si propone di effettuare una riflessione comparativa su alcune esperienze recenti di partecipazione democratica, utilizzando la macro categoria del *citizens' engagement*, che include strumenti dotati di diverso grado di vincolatività e che individua modalità più specifiche rispetto alla semplice partecipazione¹. Tali modalità partecipative si applicano a differenti processi decisionali, nell'ambito della definizione e adozione delle politiche e normative pubbliche di diverso livello e possono intervenire in fase propositiva, consultiva, istruttoria o anche propriamente co-decisionale. In particolare, attraverso l'esame di alcuni casi studio, si cercherà di verificare il grado di complementarità di questi strumenti – tradizionalmente inquadrati nell'ambito della democrazia partecipativa e deliberativa – con i processi della democrazia rappresentativa e diretta, e di accertare se e come la pluralità e combinazione dei canali tesi ad intercettare l'opinione dei cittadini riesca ad accrescere luoghi ed occasioni di espressione della volontà popolare.

Il ricorso alla formula del “citizens' engagement” – come alternativa ad altre, ad esempio quella di “innovazioni democratiche”² oppure di “dispositivi partecipativi”³ – per riferirsi alle più recenti forme di partecipazione civica, discende da alcune riflessioni. La prima riguarda la stratificazione nel tempo di inquadramenti dottrinali diversi, con la distinzione concettuale tra forme della democrazia partecipativa e deliberativa, che trova origine in discipline non giuridiche per poi transitare nella sfera di interesse del diritto amministrativo, a partire da quello francese. La seconda riflessione riguarda il moltiplicarsi di fenomeni dai contorni confusi, ed altresì dalle finalità innovative, che rappresentano novità o evoluzioni di forme precedenti e che sono oggetto di crescente istituzionalizzazione normativa e catalogazione concettuale.

Il termine *civic* o *citizens' engagement* è anche quello più usato nelle linee guida, studi e report ricognitivi della prassi dei diversi Stati membri di organizzazioni internazionali come OCSE, OSCE, Consiglio d'Europa ed Unione europea⁴. In uno studio pubblicato nel giugno 2020 e commissionato dal Parlamento europeo⁵, si formulano alcune definizioni di *citizens' engagement* sulla base dell'impatto sulla decisione politica, prima di individuare una serie di

¹ Secondo S. FILLET, *The difference between citizen engagement and participation* (citizenlab.co), «Both concepts might seem similar, but they have differing views of the role that citizens should play. The key difference between participation and engagement is that citizen engagement requires an active, intentional dialogue between citizens and public decision makers whereas citizen participation can come from citizens only».

² Vedi E. ALBER, *Innovazioni democratiche in Alto Adige Südtirol: un primo bilancio e prospettive*, in federalismi.it, n. 32/2023. Il termine è usato da tempo nel contesto anglosassone: G. SMITH, *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

³ Vedi G. GOURGUES, G. PETIT, *Dispositifs participatifs*, in G. PETIT et al. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation*, DicoPart (2ème édition), GIS Démocratie et Participation, 2022.

⁴ Per l'Unione europea, si rinvia ai seguenti siti: About the Competence Centre on Participatory and Deliberative Democracy | Knowledge for policy (europa.eu); Participatory Democracy (europa.eu); EU Missions & citizen engagement activities - European Commission (europa.eu).

⁵ G. SGUEO, *The practice of democracy. A selection of civic engagement initiatives*, EPRS (European Parliamentary Research Service), June 2020, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651970/EPRS_STU\(2020\)651970_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651970/EPRS_STU(2020)651970_EN.pdf), 21.

esperienze concrete⁶. Si distingue, nella fattispecie, tra una partecipazione “spessa” (*thick*) ossia «intensive, informed and deliberative», che coinvolge piccoli gruppi, online o offline, in cui i soggetti interessati (definiti come «committed publics») possono incidere ampiamente, grazie all’uso delle proprie risorse, per influenzare i decisori. Si tratta della tradizionale partecipazione degli *stakeholders* o gruppi interessati. Viceversa le “nuove” forme di partecipazione si riferiscono ad un *engagement* “sottile” (*thin*) che richiede sforzi (apparentemente) più ridotti. Il *thin engagement* è ritenuto «faster, easier and potentially viral» (con riferimento alla partecipazione online) e sarebbe tipico dei pubblici “attenti” («attentive publics»), ossia quel campione di cittadini che condivide valori e prospettive⁷. Un simile inquadramento è tuttavia incompleto, ai fini della comparazione degli strumenti partecipativi e deliberativi di nuova generazione, nei quali si “ingaggiano” nello sforzo partecipativo anche campioni della società portavoci di valori e posizioni diverse e contrastanti (in particolare attraverso lo strumento dei “mini-pubblici” deliberativi⁸) o che risultano minoritari sotto il profilo dell’inclusione politica e sociale (soggetti e gruppi vulnerabili). Il coinvolgimento delle fasce sociali più vulnerabili, che si trovano ai margini dei processi politici, costituisce un dato di fondo costante di ogni considerazione sull’apporto della democrazia partecipativa, essendo la maggiore inclusione sociale uno degli obiettivi necessari della partecipazione democratica. La riflessione sul punto scaturirà indirettamente dall’analisi degli strumenti tecnici di coinvolgimento dei cittadini, verificando se sono o meno nella disponibilità di tutti gli strati sociali, e delle tecniche di selezione del campione rappresentativo.

Non essendovi qui lo spazio per ripercorrere in maniera analitica l’origine delle diverse forme di coinvolgimento popolare nella decisione pubblica, sul quale la dottrina è estremamente ampia⁹, ci si interrogherà sulla correlazione tra le nuove forme di *citizen’s engagement* e le altre modalità di espressione democratica, verificando altresì come nelle democrazie più fragili o recessive ci possano essere rischi di strumentalizzazione del consenso nel ricorso a queste forme di “innovazione democratica”.

⁶ I casi sono raggruppati in base al numero di partecipanti, ai passaggi procedurali, al livello territoriale (locale, nazionale, sovranazionale) ed agli esiti della partecipazione. Si presta attenzione anche ad aspetti come il ruolo degli attori privati nella co-organizzazione delle iniziative di *citizens’ engagement*, il modello della partecipazione e il grado di politicizzazione.

⁷ Sulle forme più recenti di *engagement* a livello di Unione europea, scaturite dall’esperienza della Conferenza sul futuro dell’Europa si veda l’*European Citizens’ Engagement Guidebook* pubblicato il 29 luglio 2024: https://citizens.ec.europa.eu/document/download/ebc24405-4220-4273-9284-6ef84aa15344_en?filename=Corporate%20Guidance%20on%20Citizen%20Engagement.pdf.

⁸ Il termine è stato suggerito da Dahl nel 1989: R. DAHL, *Democracy and its critics*, New Haven, Yale University Press, 1989. Una definizione aggiornata in J. SUITER, A. DELIGIAOURI, *Introduction to the Special Issue From Mini-publics to Mass Publics*, in *Representation*, Vol. 59(1), 2023, secondo cui «Deliberative mini-publics (DMPs) are participatory processes in which a randomly selected and heterogenous group of citizens are invited to work together for period to develop recommendations, ideas or solutions on a specific issue». Altre definizioni in www.rifs-potsdam.de/en/output/dossiers/mini-publics. Per le diverse tipologie si rinvia a O. ESCOBAR, S. ELSTUB, *Forms of Mini-Publics: An introduction to deliberative innovations in democratic practice*, Research and Development Note, newDemocracy, 2017, www.newdemocracy.com.au/docs/researchnotes/2017_May/nDF_RN_20170508_FormsOfMiniPublics.pdf.

⁹ Si veda, da ultimo, l’accurato lavoro di P. PICIACCHIA, *Le “vie infinite” della democrazia partecipativa e il dilemma costituzionale della sua integrazione nei processi decisionali basati sulla rappresentanza. Quali modelli per gli ordinamenti del XXI secolo?*, in *federalismi.it*, n. 22/2024.

La correlazione ed interazione tra le diverse manifestazioni della democrazia rappresentativa, diretta e partecipativa – con l'avvertenza che la dottrina di alcuni paesi, ad esempio in America latina, fa rientrare nel concetto di “democrazia partecipativa” anche quella diretta – verrà indagata attraverso l'analisi di esperienze ritenute paradigmatiche in contesti molto diversi tra loro, nell'ambito della ormai amplissima casistica a disposizione che vede presenti questi dispositivi, in diverse forme e combinazioni, in ogni paese, inclusi quelli non rientranti nell'alveo delle democrazie stabilizzate. Si sceglie in particolare non di comparare lo stesso istituto in paesi diversi, ma gli istituti più significativi in ciascun paese e il loro radicamento nel rispettivo ordinamento, oltre alla combinazione tra strumenti diversi. Uno degli obiettivi della ricerca è anche quello di verificare l'istituzionalizzazione di questi strumenti, considerandone rischi e vantaggi in termini di elasticità e spontaneità¹⁰. A quest'ultimo proposito, ci sarebbero alcuni elementi di base per la distinzione tra i diversi strumenti partecipativi, ossia il loro livello di istituzionalizzazione giuridica (dal più restrittivo al più incentivante), il grado di specializzazione (dal più generalista al più mirato su una questione specifica), la propensione deliberativa (dalla più assente alla più sofisticata), il potenziale decisionale (assente o presente)¹¹. Un'altra distinzione è basata sui modi di produzione normativa, che distingue le procedure istituzionalizzate, formalizzate, informali e spontanee riconducendovi i meccanismi partecipativi e deliberativi a seconda che consentano una partecipazione normativa con deliberazione integrata o senza, una partecipazione non normativa con o senza deliberazione integrata, una deliberazione esterna senza partecipazione o senza partecipazione e senza deliberazione¹².

Si parte dall'analisi delle esperienze di *citizen's engagement* sviluppatesi in paesi di lunga tradizione democratica come Irlanda e Belgio, che a diverso titolo risultano all'avanguardia ma che nell'analogia dei processi divergono alquanto nei risultati, soprattutto dal punto di vista della loro istituzionalizzazione e stabilizzazione, oltre che nel loro porsi in un contesto culturale, politico e costituzionale molto diverso. Queste esperienze verranno messe a confronto con esempi di strumentalizzazione e “deviazione” dei processi partecipativi, come accaduto in Ungheria, per dimostrare come il contesto culturale e politico risulti dirimente nella resa degli strumenti di potenziamento della democrazia¹³.

¹⁰ Nella letteratura anglosassone: J. HARTZ- KARP, M.K. BRIAND, *Institutionalizing deliberative democracy*, in *Journal of Public Affairs*, Vol. 9 (1), 2009. Per il caso italiano si veda M. BRUNAZZO, *Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2017, 841, dove si evidenziano i rischi (ritualizzazione, controllo dall'alto, etc.) e le opportunità (evitare la discrezionalità del decisore pubblico nell'attivazione e nel seguito di queste pratiche, fornire garanzie sostanziali e procedurali, influire sulle scelte di governo, etc.) dell'istituzionalizzazione dei processi partecipativi.

¹¹ G. GOURGUES, G. PETIT, *Dispositifs participatifs*, in G. PETIT (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation*, cit. Si rinvia anche alla scala della partecipazione elaborata da Arnstein nel 1969: www.citizenshandbook.org/arnsteinsladder.html; www.citizenshandbook.org/arnsteins_ladder.pdf.

¹² Per questa distinzione si rinvia a J.-F. KERLEO, *Classification juridique des modes de production normative. Réinventer la notion de démocratie par le droit*, in M. HEITZMANN-PATIN, J. PADOVANI, *La participation du citoyen à la confection de la loi*, Mare & Martin, 2022. Vedi anche Y. SINTOMER, *Démocratie participative, démocratie délibérative: l'histoire contrastée de deux catégories émergentes*, in M.-H. BACQUÉ, Y. SINTOMER, *La démocratie participative*, La découverte, 2011. Ulteriori approfondimenti nelle voci di *DicoPart - le dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, la démocratie et la citoyenneté*, www.dicopart.fr/.

¹³ Sul punto già U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University

Si farà dunque il punto sull'attitudine di queste forme partecipative, che hanno un impatto estremamente mutevole sui diversi ordinamenti, con i loro aspetti sostanziali e procedurali, sia a porre un argine alle derive populiste o tecnocratiche dei moderni ordinamenti costituzionali sia a limitare, per quanto possibile, il processo di estraniamento dei cittadini dai luoghi della decisione democratica.

2. La variabilità della dottrina e delle linee guida internazionali in merito alle definizioni e classificazioni delle forme partecipativo-deliberative

Anche se si tratta di uno degli ambiti in cui la circolazione di modelli e esperienze costituzionali si sta dimostrando più proficua – con l'avvertenza che *circolazione* e *trasformazione* vanno di pari passo più che in altri settori – manca ancora una stabilizzazione dottrinale nonché una istituzionalizzazione normativa diffusa delle nuove pratiche di *citizens' engagement*. La letteratura in argomento è vastissima nell'ambito delle scienze politiche e sociali, mentre l'analisi dei profili giuridico-costituzionali e comparati sta emergendo con maggiore incisività già da alcuni anni¹⁴, ponendosi nel solco dei precedenti studi e processi nel diritto amministrativo. Una certa variabilità terminologica si nota anche nelle linee guida sulla partecipazione emanate da una vasta gamma di organizzazioni sovranazionali, che ad esempio mettono sullo stesso piano livelli diversi, come la partecipazione dei cittadini e quella delle ong ed altri *stakeholders*¹⁵. In realtà, considerando il grande sviluppo negli ultimi anni di questi fenomeni, si può a giusto titolo parlare di diverse generazioni di pratiche partecipativo-deliberative.

Questi brevi accenni possono solo sottolineare la complessità della speculazione teorica, che è in continua evoluzione e che insegue con affanno la ricchezza della prassi. Nell'attuale panorama comparatistico le pratiche del passato vanno integrate da nuove forme solo

Press, 2010, 18, secondo il quale possono influenzare la ricezione di uno strumento partecipativo, o l'ibridazione di strumenti, diversi fattori, quale la tradizionale presenza di associazionismo locale, una storia precedente di applicazione di strumenti partecipativi, fenomeni di corruzione da contrastare, un potere politico nuovo che ha bisogno di affermazione, etc.

¹⁴ Alcune monografie sull'argomento sono apparse in Italia negli ultimi anni. Tra queste: G. PEPE, *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi. Un'analisi comparata*, Padova, Cedam, 2020; M. TRETTEL, *La democrazia partecipativa negli ordinamenti composti: studio di diritto comparato sull'incidenza della tradizione giuridica nelle democratic innovations*, Napoli, ESI, 2020. Anche A. ZEI, *Il diritto e il caso. Una riflessione sull'uso del sorteggio nel diritto pubblico*, Napoli, Jovene, 2023.

¹⁵ In particolare, si veda, U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., dove si effettua una distinzione tra le pratiche di concertazione con le associazioni e le categorie (partecipazione organica), o la partecipazione degli interessati al procedimento amministrativo (già protetti dalla legge e con possibile tutela giurisdizionale), e la democrazia partecipativa, definita come «una interazione, entro procedure pubbliche», amministrative o normative, «tra società e istituzioni», allo scopo di arrivare a produrre «mediante sia collaborazione che conflitti» un risultato unitario «imputabile ad entrambi questi soggetti» (p. 7). Inoltre, si sottolinea come la democrazia partecipativa non possa essere ridotta alle pratiche dal basso senza interazione concreta con le istituzioni. Questa interazione «non si verifica in via di fatto ma entro una procedura organizzata, in seno alla quale dunque si ha un riconoscimento reciproco tra le due componenti» (p. 14), andando oltre una procedura di mera consultazione degli *stakeholders*. Vedi anche U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 2011. Vedi anche A. DI GREGORIO, *Democrazia partecipativa e integrazione dei gruppi deboli. Una premessa*, in *DPCE on-line*, n. 2, 2023.

parzialmente sovrapponibili a quelle delle generazioni precedenti¹⁶. Sono cambiati i processi ed i mezzi (si pensi al contributo della tecnologia) e questo ha delle ripercussioni anche sulla natura dei processi partecipativi¹⁷. Tra gli strumenti di maggiore successo negli ultimi anni si pongono, ad esempio, le assemblee cittadine (la cui prima apparizione risale peraltro a circa 20 anni fa), un modello “forte” che sta circolando con ampiezza senza precedenti. L’innovazione risiede non tanto nel maggiore ricorso a queste integrazioni della democrazia rappresentativa (a volte frutto di mode o di indicazioni sovranazionali), quanto nella loro considerazione ad opera degli stessi attori politici quali strumenti indispensabili per adottare decisioni su questioni “aperte” o difficili come quelle in materia etica o climatica o per aumentare l’ascolto delle comunità locali. Un altro elemento da notare è quello della combinazione tra diversi strumenti partecipativo-deliberativi¹⁸, che produce esiti interessanti nell’interazione con la democrazia rappresentativa e diretta.

Riguardo alla tradizionale distinzione tra democrazia partecipativa e deliberativa, si ricorda che all’origine delle teorie sulla democrazia partecipativa, nell’ambito dei movimenti sociali degli anni ’60, tale concetto era concepito in maniera elastica e vaga, includendovi tutte le modalità di partecipazione dei cittadini diverse dalle elezioni. Ma quando è emersa la nozione di democrazia deliberativa, si è cercato di distinguere meglio i due concetti proponendosi un criterio quantitativo (quante persone sono incluse) e uno qualitativo (che margine di manovra è dato alle persone per esprimersi)¹⁹.

Secondo la classificazione proposta in uno studio dell’OCSE del 2020, che richiama la posizione di Carson e Elstub²⁰, la distinzione tra democrazia partecipativa e deliberativa risiederebbe nel numero delle persone coinvolte, nel tipo di partecipazione e nel metodo di

¹⁶ Lo rilevava già U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., pp. 8-9, notando la grande diversità di approccio tra “l’onda partecipazionista”, prima negli USA e poi in Europa, degli anni Sessanta e Settanta del Novecento, epoca in cui prevaleva un approccio di scontro o contrapposizione tra società ed istituzioni, e che si è esaurita già negli anni Ottanta, e la nuova nascita a partire dagli anni Novanta della democrazia partecipativa in chiara rottura o discontinuità con quelle esperienze, dal momento che tra istituzioni e istanze sociali/civiche vi è interazione e reciproco riconoscimento.

¹⁷ In argomento vedi T. BALDUZZI, L. SICLARI, *Participative and Deliberative Democracy Facing Technology*, in *Rivista Italiana di Informativa e Diritto*, n. 1/2024.

¹⁸ Vedi K. ETTLINGER, A. MICHELS, *Hybrid Democratic Innovations: If and When They Impact Decision-Making*, in *Representation*, 2024.

¹⁹ Tale è la posizione di M. REVON, *Les rôles de l’individu dans la production de la loi. Essai de modélisation des démocraties participative et délibérative en droit constitutionnel*, in M. FATIN-ROUGE STEFANINI, X. MAGNON (sous la direction de), *Les assemblées citoyennes: nouvelle utopie démocratique?*, Confluence des droits, éditions DICE, Aix-en-Provence, 2022. Anche L. CARSON, S. ELSTUB, *Comparing participatory and deliberative democracy*, Research and Development Note, New Democracy, 21 febbraio 2019, 1, ricordano la diversa origine dei due concetti: «Participatory democracy has a long history. In the West, it is associated more recently with the activist movements of the 1960s (Pateman 1970): e.g. civil rights, women’s liberation and more, when people took to the streets demanding greater participation in government decision making. This can enable a public to help decision makers set an agenda by making their demands clear. Various recent examples of this are: Arab Spring, the Spanish Indignados and France’s ‘yellow vest’ movement. Deliberative democracy also has a long history. But it has a more contemporary expression that is rapidly growing. The theory gained traction, firstly, through academic literature, starting in the 1980s (e.g. Cohen 1989, Mansbridge 1980) when many of the current approaches first found favour among the conceptually- and empirically-curious (e.g. Barber 1984, Burnheim 1985); writings and conferences on deliberative democracy have proliferated exponentially since then (see, for example, Dryzek 2010)..... The main differences concern: (a) the numbers of participants; (b) the type of participation; and (c) how participants are selected».

²⁰ L. CARSON, S. ELSTUB, *Comparing participatory and deliberative democracy*, cit.

selezione dei partecipanti²¹. Nella democrazia deliberativa vi è un gruppo di partecipanti relativamente piccolo ma rappresentativo (in genere selezionato tramite sorteggio), il tipo di partecipazione prevede che i partecipanti siano ben informati del tema da discutere e che considerino differenti prospettive per arrivare ad una deliberazione comune. Nella democrazia partecipativa la partecipazione è consentita al numero maggiore di persone possibili (ipoteticamente tutti coloro che sono toccati da una particolare decisione), può coprire ogni aspetto della vita politica e ci sono diverse modalità di coinvolgimento. Sulla base dell'esame di circa 300 casi vengono identificati 12 modelli di processi deliberativi, raggruppati in quattro categorie: modelli aventi il fine di raccogliere raccomandazioni dei cittadini su questioni di interesse pubblico in materie complesse o per le quali il dibattito politico risulta bloccato (assemblee di cittadini, giurie o panel cittadini, conferenze di consenso e cellule di pianificazione); modelli miranti a raccogliere l'opinione dei cittadini su questioni di interesse pubblico, in genere di durata inferiore ai primi (G1000, consigli cittadini, dialoghi cittadini, sondaggi e inchieste deliberativi, consultazioni cittadine mondiali); modelli che consentono di raccogliere una valutazione informata di proposte da sottoporre al voto (*Citizen's Initiative Review* o referendum di iniziativa cittadina: si tratta di un modello nato nello Stato americano dell'Oregon all'inizio degli anni 2000); modelli che mettono in piedi organi rappresentativi deliberativi permanenti (*Ostbelgien*, osservatorio civico)²². In questo stesso studio si forniscono indicazioni sull'istituzionalizzazione di queste pratiche («adozione di un quadro giuridico o regolamentare di base che consenta di assicurare la continuità dei processi, indipendentemente dai mutamenti politici»)²³.

Dunque democrazia partecipativa e deliberativa nascono dalla stessa radice ma hanno alcuni elementi di differenza, oltre alla diversa origine rispettivamente nel mondo anglosassone e in America latina²⁴: mentre la partecipazione sollecita i cittadini a prendere

²¹ OECD, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing, Paris, 2020, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>, p. 12. Vedi anche *OSCE Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws*, www.osce.org/files/f/documents/a/3/558321_1.pdf.

²² Si veda l'utile grafico di sintesi nel dossier curato dal Senato francese: *Législation Comparée- Note sur Les mécanismes de participation et délibération citoyennes*, 12, in <https://www.senat.fr/lc/lc314/lc314.pdf>.

²³ La definizione è a p. 13. Tra gli esempi di democrazia partecipativa vi sarebbero il bilancio partecipativo, il sondaggio, le consultazioni di persona o *online* e il dibattito pubblico. Tra gli esempi di democrazia deliberativa le assemblee cittadine, i comitati civici, e le riunioni cittadine (*town meetings*), che fanno parte della categoria dei mini-pubblici deliberativi, basati sulla selezione casuale tramite sorteggio dei componenti. Vedi anche *Eight ways to institutionalise deliberative democracy*, OECD Public Governance Policy Papers, 2021, 11, dove viene presentata una tabella con le 8 modalità (tratte dalla prassi) di istituzionalizzazione (Combining a permanent citizens' assembly with one-off citizens' panels, Connecting representative public deliberation to parliamentary committees, Combining deliberative and direct democracy, Standing citizens' advisory panels, Sequenced representative deliberative processes throughout the policy cycle, Giving people the right to demand a representative deliberative process, Requiring representative public deliberation before certain types of public decisions, Embedding representative deliberative processes in local strategic planning). Si elencano poi (a p. 9) i vantaggi dell'istituzionalizzazione (Allowing public decision makers to take more hard decisions better, Enhancing public trust; Making representative deliberative processes easier and less expensive; Strengthening society's democratic fitness).

²⁴ Come ricorda U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 30, mentre la lotta per una maggiore giustizia sociale è tipica delle esperienze latino-americane, diverso è il caso di quelle europee e nordamericane. Schematizzando le diverse prospettive di questa "famiglia" di idealtipi, l'Autore parla di quattro finalità principali ossia l'arricchimento della democrazia, l'ampliamento dei diritti di singoli e gruppi, le finalità di giustizia sociale e redistributive e la ricerca di efficienza dell'azione pubblica (ivi, pp. 22-23), notando a p. 26 che invece di complementarità o concorrenzialità rispetto alla rappresentanza, bisognerebbe parlare di una funzione di «integrazione ed arricchimento». Su tale concetto si rinvia a P. PICIACCHIA, *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia*

iniziative, la deliberazione si focalizza sulla discussione e il dibattito tra cittadini ed altri *stakeholders*. Non si tratta solo di manifestare opinioni o fare richieste ma c'è bisogno di interazione e scambio: «L'interazione tra i partecipanti – che di solito sono differenti parti interessate, pubbliche e private – spesso crea forme di scambio comunicativo che rendono possibile cambiare opinione e preferenze». ... «la deliberazione (*thick engagement*) significa che bisogna mettere insieme i cittadini, organizzare un dibattito costruttivo ed offrire le risorse necessarie affinché essi possano considerare tutti gli aspetti della discussione. La partecipazione (*thin engagement*) può essere qualsiasi cosa, da un *like* sui *social* o una condivisione fino all'allocatione dei fondi nel bilancio partecipativo. Se può richiedere molti meno sforzi o organizzazione della deliberazione, non garantisce sempre un maggiore coinvolgimento o impegno più approfondito»²⁵. Spesso le cose funzionano meglio combinando le due tipologie come suggerisce il *Jefferson Center*²⁶.

Oltre alla tradizionale distinzione tra strumenti partecipativi e deliberativi (non da tutti peraltro accolta²⁷), sono di recente emerse nomenclature più diversificate e sofisticate, con la proliferazione di dizionari sulla partecipazione in diverse lingue²⁸ e classificazioni piuttosto schematiche negli studi delle organizzazioni internazionali. Per questo motivo è

rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National, in *DPCE online*, n. 3, 2020. Sulla differenza tra democrazia partecipativa di origine latino-americana e democrazia deliberativa derivante dal mondo anglo-germanico anche L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 4, 2006, 14. Inoltre, G. MANNARINI, *Citizens' Assemblies as Articulations of Democratic Participation between Criticalities and Perspectives*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2023, 948.

²⁵ S. FILLET, *What's the difference between deliberation and participation?*, 27-04-2023, in *What's the difference between deliberation and participation?* (govocal.com). Vedi anche J.-B. PILET, D. CALUWAERTS, S. ERZEEL, D. SINARDET, *Écouter la voix du citoyen, du mouvement participatif à l'isoloir. Étude sur les mécanismes de démocratie participative en Belgique: Pratiques, enjeux et perspectives*, Bruxelles, Chambre des représentants, 2023, 10.

²⁶ «We can invite people to submit ideas and proposals online for consideration by participants who are meeting in person. Conversely, we can build on the recommendations and ideas generated at deliberative events to form the base of digital participation efforts». Jefferson Center – DDC (deliberative-democracy.net).

²⁷ Vedi ad esempio F. POLITI, *Democrazia rappresentativa versus democrazia diretta. Riflessioni preliminari su democrazia parlamentare, democrazia partecipativa e democrazia deliberativa*, in *Dirittifondamentali.it*, n.1, 2021, 519-520. Per P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2017, 9, democrazia partecipativa sarebbe il concetto più ampio in cui entrerebbe anche la democrazia deliberativa, nonostante la diversa origine delle due forme. Per la dottrina belga, vedi M. P.-Y. LUX, *La démocratie délibérative*, rapport finale, Tbilissi (Géorgie), 5 juillet 2023, 4, che fa rientrare nel concetto di democrazia partecipativa la democrazia diretta e quella deliberativa. Nello stesso rapporto, p. 6, si fa presente che conviene ricorrere alla democrazia deliberativa in una serie di casi (dilemmi che implicano scelte di valore, problemi complessi che necessitano compromessi, problemi di durata più ampia di un ciclo elettorale, etc.). Vedi altresì R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, in *Astrid Rassegna*, 2009.

²⁸ E. DE TOFFOL, A. VALASTRO, *Dizionario di democrazia partecipativa*, Centro Studi Giuridici e Politici della Regione Umbria, 2012; P. NANZ, P. FRITSCHÉ, *La partecipazione dei cittadini: un manuale. Metodi partecipativi: protagonisti, opportunità e limiti*, Bonn, 2012, Edizione italiana a cura dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna Bologna 2014; *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation, DicoPart*. Sous la direction de Guillaume Petit, Loïc Blondiaux, Ilaria Casillo, Jean-Michel Fourniau, Guillaume Gourgues, Samuel Hayat, Rémi Lefebvre, Sandrine Rui, Stéphanie Wojcik, et Jodelle Zetlaoui-Léger, 2ème édition, GIS Démocratie et Participation (www.dicopart.fr/histoire-de-la-democratie-deliberative-2022). Anche: Osservatorio Partecipazione www.osservatoriopartecipazione.it/italia/pubblicazioni. Utili informazioni, studi e schemi, si trovano anche sui siti dei numerosi attori privati che si occupano dell'organizzazione di alcuni aspetti tecnici di tali pratiche (inclusa l'intermediazione): 2024 Digital Participation Tool Ratings: Enhancing Global Democratic Engagement; www.user-participation.eu/it/pianificazione-del-processo-partecipativo/passi-5-metodi-partecipativi/crowdsourcing-governo-partecipativo/coinvolgimento-pubblico-on-line; https://ec-europa-eu.libguides.com/engagement_democracy; www.bertelsmann-stiftung.de/en/our-projects/democracy-and-participation-in-europe/publications; www.participation-et-democratie.fr/constitutional-deliberative-democracy-in-europe; <https://constdelib.com/>; www.demnext.org/. Vedi anche www.participedia.net.

difficile trovare un termine che racchiuda la estrema varietà della prassi con riferimento alle nuove generazioni di strumenti e la relativa catalogazione. Analizzando alcuni paesi di *civil law* europei caratterizzati da decentramento federale o regionale, M. Trettel propone uno schema in base al grado di istituzionalizzazione delle pratiche partecipative distinguendo tra “pratiche” (assenza di copertura giuridica del coinvolgimento civico), “processi” (regolamentazione giuridica *ad hoc*) e “procedure” (le regole di funzionamento sono predeterminate da fonti giuridiche apposite, in genere dalla legge)²⁹.

Notando come sia assente una disciplina organica della partecipazione, essendo le pratiche partecipative «ancora relegate nel limbo tra il *de iure* e il *de facto*», I.M. Lo Presti distingue tra principio partecipativo, pratiche partecipative e arene deliberative, pur riconoscendo che il confine tra pratiche partecipative e arene deliberative (sostanzialmente, tra pratiche di democrazia partecipativa e deliberativa) è sottile. Le attività svolte nelle arene deliberative sarebbero tuttavia più incisive sulla decisione finale³⁰.

Non secondario è poi il problema linguistico, ossia della non coincidenza di significato tra termini tradotti in maniera letterale in altri contesti linguistici. Ciò riguarda entrambe le formule di democrazia partecipativa e deliberativa (anche nelle analoghe traduzioni in francese e spagnolo) che non coincidono con i significati originari di *participatory democracy* e *deliberative democracy*³¹.

Nelle *Guidelines for civil participation in political decision-making* adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 27 settembre 2017³², si trovano ampie definizioni di “civic participation” e “decision-making process”³³ specificandosi che questa partecipazione deve essere assicurata a singoli, ong ed alla società civile “allargata” (*civil society at large*)³⁴. Secondo questo documento, la partecipazione civica nei processi decisionali include vari gradi di

²⁹ M. TRETTEL, *La democrazia partecipativa negli ordinamenti composti: studio di diritto comparato sull'incidenza della tradizione giuridica nelle democratic innovations*, cit., 144-145. L'Autrice osserva tuttavia che se l'istituzionalizzazione può garantire un maggiore o minore grado di autonomia dal potere politico tuttavia essa non assicura automaticamente l'incidenza della partecipazione sulla decisione finale, rischiando inoltre di “ingessare” le pratiche stesse.

³⁰ I.M. LO PRESTI, *Il diritto di partecipazione nell'esperienza delle comunità autonome spagnole e le esigenze di proceduralizzazione degli strumenti partecipativi*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2020, 2 ss.

³¹ Come fa notare ancora M. TRETTEL, *La democrazia partecipativa negli ordinamenti composti: studio di diritto comparato sull'incidenza della tradizione giuridica nelle democratic innovations*, cit., 29 ss., negli Stati Uniti per “participatory democracy”, negli anni '70 e '80 del Novecento, si intendevano le forme di partecipazione civica dal basso («fenomeni associativi, movimenti politici e sindacali»), mentre sarebbe più vicino concettualmente alla democrazia partecipativa intesa come insieme di strumenti complementari che integrano la democrazia rappresentativa attraverso la partecipazione della società civile la formula “democratic innovation”. Stesso discorso per il termine *deliberative democracy*, dal momento che il verbo inglese *to deliberate* indica una discussione da parte di un gruppo delle ragioni pro o contro una misura laddove l'italiano deliberare implica l'adozione di una decisione. Tuttavia, paradossalmente, una traduzione sbagliata è talmente entrata nell'uso comune al punto da essere sdoganata dalla dottrina ed anzi da essere considerata più efficace per riferirsi alle prassi partecipative basate sulla discussione anche se non collegate direttamente all'adozione della decisione.

³² <https://rm.coe.int/guidelines-for-civil-participation-in-political-decision-making-en/16807626cf>.

³³ *Civil participation*: «the engagement of individuals, NGOs and civil society at large in decision-making processes by public authorities. Civil participation in political decision-making is distinct from political activities in terms of direct engagement with political parties and from lobbying in relation to business interests»; *Decision-making process*: «the development, adoption, implementation, evaluation and reformulation of a policy document, a strategy, a law or a regulation at national, regional or local level, or any process where a decision is made that affects the public, or a segment thereof, by a public authority invested with the power to do so».

³⁴ *Civil society at large*: si intende l'insieme degli individui e dei gruppi organizzati, meno organizzati ed informali. Questi ultimi possono includere organizzazioni professionali e organizzazioni di base (*grass-roots organisations*), università, centri di ricerca, organizzazioni religiose, difensori dei diritti umani, etc.

coinvolgimento esemplificati dagli stadi dell'informazione, consultazione, dialogo e co-decisione, tutti aspetti poi dettagliati nel *Code of Good Practice on Civic Participation in Decision-Making Processes*³⁵. Nel documento del Consiglio d'Europa del maggio 2016 *Civil participation in decision-making processes. An Overview of Standards and Practices in Council of Europe Member States*³⁶, si riportano le prassi più avanzate degli Stati membri del Consiglio d'Europa³⁷. Sempre nell'ambito del Consiglio d'Europa, vanno ancora ricordate le linee guida adottate dal Comitato dei Ministri *On civil participation on Political decision-making processes* del 27 settembre 2017³⁸ ed il relativo rapporto preparato dall'European Center for Not-for-profit Law (*Civil Participation in Decision-Making Processes. An Overview of Standards and Practices in Council of Europe Member-States*) del maggio 2016³⁹. Poi abbiamo le *OECD Guidelines for citizen participation processes* del settembre 2022⁴⁰.

Tra i documenti più recenti, vi è la Raccomandazione della Commissione europea del 12 dicembre 2023 *On promoting the engagement and effective participation of citizens and civil society organisations in public policy-making processes*⁴¹. In tale documento si considera che la partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni della società civile dovrebbe essere assicurata nei processi di adozione delle politiche pubbliche a livello locale, regionale, nazionale, europeo ed internazionale (punto 5). In particolare, al punto 8, si sottolinea come la partecipazione al *policy-making* pubblico debba essere inclusiva e riflettere nel modo più ampio possibile la configurazione democratica e la diversità di una *constituency*, come pure le necessità dei gruppi sotto rappresentati e delle persone con disabilità. Gli Stati devono garantire la partecipazione con tutti i mezzi possibili, online e offline, anche nelle zone rurali e remote. Tra le pratiche innovative si menzionano la deliberazione online e di persona e la co-creazione (punto 11). Queste forme innovative possono essere inserite in diverse fasi del *policy making* ed essere organizzate in diversi format (punto 12) tra cui i *citizens' panels*, le *juries* o *assemblies* online e offline, le *consensus conferences*, il *participatory budgeting* e la *co-creation*⁴².

³⁵ www.coe.int/en/web/ingo/civil-participation.

³⁶ <https://rm.coe.int/civil-participation-in-decision-making-processes-an-overview-of-standa/1680701801>.

³⁷ *The European Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, Declaration on equality between women and men as a fundamental criterion of democracy, Recommendation on the participation of young people in local and regional life, Recommendation on the participation of persons with disabilities in political and public life.*

³⁸ <https://rm.coe.int/guidelines-for-civil-participation-in-political-decision-making-en/16807626cf>.

³⁹ <https://rm.coe.int/civil-participation-in-decision-making-processes-an-overview-of-standa/1680701801>. Vedi anche Consiglio d'Europa *Documents about participatory democracy* <https://www.coe.int/en/web/participatory-democracy/documents>. Alcuni di questi documenti appaiono particolarmente importanti: Recommendation CM/Rec(2023)6 of the Committee of Ministers to member States on deliberative democracy; CM (2017) 83 Guidelines for civil participation in political decision making; Revised Code of Good Practice for Civil Participation in the decision making process (2019 version) ; Civil participation in political decision making. An overview of Standards and Practices in CoE Member States (2016) by CDDG ; Mapping Deliberative Democracy in Council of Europe Member States.

⁴⁰ www.oecd-ilibrary.org/docserver/f765caf6-en.pdf?expires=1704387649&id=id&accname=guest&checksum=42AE902A8F037C50B202ECE9D9AD36C7.

⁴¹ https://commission.europa.eu/system/files/2023-12/C_2023_8627_1_EN_ACT_part1_v7.pdf.

⁴² Ai punti 15 e 16 si sottolinea ulteriormente la necessità di coinvolgere usando tutti i mezzi possibili le persone con disabilità, nonché altri gruppi particolari come i bambini e i giovani, traendo spunto dalle *best practices* esistenti in alcuni Stati membri (consigli dei giovani e dei bambini). Dovrebbero altresì essere considerati specifici consigli per le persone anziane e per le persone con disabilità. Si ricorda altresì che anche nell'ambito del *rule of law report* annuale della Commissione vengono considerati tra gli aspetti del rispetto della *rule of law* gli sviluppi legati all'inclusività dei processi legislativi ed al coinvolgimento della società civile (punto 18).

In questo stesso documento, tra i punti elencati nel “General framework for the effective participation of citizens and civil society organisations” possiamo sottolineare in particolare le lettere d) (sulla partecipazione negli stadi iniziali dei processi decisionali), e) (sulla trasparenza dei processi), g) (sulla particolare attenzione per individui e gruppi più marginalizzati, sottorappresentati e vulnerabili), i) (sulla facilità della partecipazione e la non discriminazione soprattutto nei confronti dei disabili). L’enfasi sui gruppi vulnerabili è ribadita più volte, anche al punto 7. b)⁴³.

Nell’ambito del Consiglio d’Europa abbiamo ancora la *Recommendation* CM/Rec(2023)6 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla democrazia deliberativa⁴⁴, come pure il Report sulla Democrazia Deliberativa adottato dall’European Committee on Democracy and Governance (CDDG) il 31 gennaio 2023⁴⁵. In quest’ultimo documento troviamo una tassonomia utile.

Gli esempi più recenti di innovazioni civiche vanno dunque al di là della classica distinzione tra democrazia partecipativa e deliberativa. Non sono pratiche nuove ma oggi ci troviamo in una dimensione nuova rispetto al passato che richiede nuovi approcci, anche perchè la combinazione di strumenti diversi rende impossibile delimitare chiaramente l’uno o l’altro tipo di processo. Tra l’altro, nei casi che prenderemo in esame, si dimostra come l’aspetto qualitativo (tradizionalmente tipico dell’approccio deliberativo basato su gruppi ristretti i cui componenti interagiscono al fine di raggiungere un consenso pur partendo da posizioni contrastanti) e quello quantitativo (in cui i gruppi ristretti vengono sollecitati dalle proposte di pubblici più vasti consultati attraverso forme tradizionalmente dette partecipative) sono combinati al fine di produrre un risultato finale sempre più inclusivo dei diversi livelli e gradi di partecipazione in senso lato. Riguardo più specificatamente ai processi deliberativi attraverso i mini-pubblici (dispositivi deliberativi basati sulla selezione aleatoria⁴⁶), si parla oramai di diverse generazioni di sperimentazione che portano ad una progressiva istituzionalizzazione dello strumento, in connessione quasi sempre sia con strumenti partecipativi più ampi (attraverso l’apertura alla consultazione telematica di settori della società civile o di qualsiasi cittadino che voglia intervenire) sia con la deliberazione degli organi politici rappresentativo ed esecutivo.

Il ricorso alla nomenclatura delle organizzazioni sovranazionali europee, che risulta più articolata rispetto alle trattazioni tradizionali, discende sia dal fatto che i report ricognitivi della prassi sono molto ampi, anche se non rigorosi nella scelta e classificazione delle

⁴³ «Member States should prevent and remove obstacles to participation of underrepresented groups, by taking into account special needs, including of persons with disabilities, the youth, older persons, citizens with migrant background and mobile Union citizens».

⁴⁴ Adottata il 6 settembre 2023, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680ac627a. Vedi anche *Deliberative Democracy: First International Standard Adopted by the Council of Europe!* - Directorate General of Democracy and Human Dignity (coe.int).

⁴⁵ <https://rm.coe.int/report-on-deliberative-democracy-eng/1680aaf76f>. Si veda la tabella a p. 11.

⁴⁶ Sui benefici del sorteggio per selezionare un campione «statisticamente rappresentativo» della cittadinanza vedi A. ZEI, *Il diritto e il caso. Una riflessione sull’uso del sorteggio nel diritto pubblico*, cit., 193. Sui vantaggi e svantaggi del ricorso al sorteggio ed alle forme partecipativo-deliberative per affiancare l’attività del parlamento vedi F. LANCHESTER, *Il sorteggio in campo politico come strumento integrativo dell’attività delle assemblee parlamentari*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2-2016.

esperienze, sia dal fatto che una promozione del ricorso a queste pratiche è sicuramente derivata dalla Conferenza sul futuro dell'Unione. Pur rimanendo la questione climatica quella più avanzata sotto il profilo dell'esigenza di partecipazione (anche a seguito della Convenzione di Aarhus) altre questioni, sempre più ampie e politicamente divisive si prestano ad un approccio partecipativo (tra cui le questioni etiche).

3. Le assemblee cittadine in Irlanda: un'esperienza di successo in assenza di istituzionalizzazione

L'Irlanda è divenuta negli ultimi anni un laboratorio di sperimentazione e un modello di riferimento in relazione ad una specifica tipologia di pratiche deliberative, ossia le assemblee cittadine o di cittadini⁴⁷ (*Citizens' Assemblies*). Non si tratta di una modalità nuova, essendo state simili assemblee utilizzate a partire dal 2004 in alcune province canadesi per perseguire modifiche condivise dei sistemi elettorali (in maniera analoga si è proceduto in Olanda con riferimento al livello nazionale⁴⁸). L'innovazione irlandese consiste nel fatto che, oltre ad avere avuto un impatto concreto sulle riforme istituzionali, a differenza dei precedenti citati, le *Citizens' Assemblies* si sono sviluppate prevalentemente a livello nazionale, e con una ampiezza tale di tematiche discusse, innovazione organizzativa e incidenza pratica sull'adozione delle decisioni pubbliche da dare vita ad un sistema originale.

Il caso irlandese può a giusto titolo definirsi esemplare per il ricorso sistematico alle assemblee cittadine soprattutto per questioni di grande impatto sociale. Si sono finora susseguite con cadenza regolare sei assemblee nazionali⁴⁹ e ne sono previste ancora altre. Tra gli elementi peculiari, rientra il fatto che il modello organizzativo si è nel tempo evoluto al punto da contemperare strumenti partecipativi diversi, con l'apertura alla società civile organizzata ed ai singoli tramite strumenti di *crowdsourcing* (soprattutto nella fase dell'input, o raccolta delle proposte). Importante è stato anche il ruolo degli esperti e degli accademici.

⁴⁷ Per la distinzione tra le due terminologie vedi P. JENSEL-MONGE, A. VIDAL-NAQUET, *Assemblées citoyennes et assemblées parlementaires. Complémentarité ou concurrence dans une démocratie représentative?*, in M. FATIN-ROUGE STEFANINI, X. MAGNON (sous la direction de), *Les assemblées citoyennes: nouvelle utopie démocratique?*, cit., 83, dove si ricorda come l'aggettivo "cittadino" per l'assemblea possa riferirsi a due concetti diversi, ossia che questa sia composta di cittadini in senso giuridico, provvisti di cittadinanza, oppure nel senso che si occupi della città in senso lato. Per quanto riguarda le assemblee cittadine irlandesi, la prima si chiamava *Convention on the Constitution*, ma l'aspetto costituzionale è stato presente anche nelle altre.

⁴⁸ Si tratta delle iniziative di modifica dei sistemi elettorali in alcune province canadesi deliberate da assemblee cittadine e poi sottoposte a referendum (a partire dal 2004), di proposte su un tema analogo avanzate da un'assemblea cittadina in Olanda, cui possiamo aggiungere la costituzione "partecipata" in Islanda, approvata da diverse istanze partecipative ma ignorata dal nuovo governo di destra (2011). In tutti questi casi, per motivi prevalentemente politici o per il mancato aggancio alle istituzioni, o per un quorum partecipativo troppo elevato (province canadesi), le proposte non sono state coronate da successo. Come fa notare M. TRETTEL, *La democrazia partecipativa negli ordinamenti composti: studio di diritto comparato sull'incidenza della tradizione giuridica nelle democratic innovations*, cit., 188, in questo caso le assemblee non integrano i meccanismi della democrazia partecipativa, perché di fatto li sostituiscono. Infatti, si è fatto ricorso agli strumenti della democrazia partecipativa e diretta (prima le assemblee cittadine e poi il referendum) «per definire una questione inerente alla democrazia rappresentativa ed alla sua principale declinazione procedurale, la legge elettorale».

⁴⁹ Al seguente sito tutte le informazioni: <https://citizensassembly.ie/>; qui i reports prodotti da tutte le assemblee: <https://citizensassembly.ie/overview-previous-assemblies/>.

Come accaduto già in Belgio e Islanda, le assemblee cittadine organizzate dalle istituzioni sono state precedute da un esperimento dal basso, su impulso di alcuni docenti universitari⁵⁰, per sollecitare una riforma costituzionale a seguito della crisi politica e finanziaria del 2008. Dopo una serie di iniziative di sensibilizzazione e *lobbying* informale nei confronti dei parlamentari⁵¹, è stato costituito il movimento *We The Citizens*, che nel 2011 ha dato vita ad una assemblea cittadina pilota composta da cittadini estratti a sorte e finanziata da una fondazione americana di emigrati irlandesi (*The Atlantic Philanthropies*). I promotori avevano dapprima svolto nelle sette principali città irlandesi dei *world café*⁵² in grandi hotel, preceduti da una diffusione della notizia sui *media* locali. L'obiettivo era quello di far emergere proposte in un processo *bottom-up* sollecitando i cittadini comuni ad esprimere idee per il futuro dell'Irlanda. La *Pilot Citizens' Assembly*, composta da un campione di 100 persone selezionate da un istituto di rilevazioni (Ispos MRBI), si è riunita tra maggio e giugno del 2011 a Dublino per discutere di tre grandi questioni: il ruolo dei deputati (legami con la circoscrizione, sistema elettorale, numero componenti), l'identità dei politici (ruolo delle donne, età, limiti di mandato), le modalità per risolvere la crisi economica (alternativa tra aumento delle tasse e tagli di bilancio). Questo esperimento ha consentito agli organizzatori di redigere un rapporto (*We The Citizens*, 2011)⁵³, in cui si chiedeva agli attori politici la convocazione di una assemblea cittadina estratta a sorte per discutere dei principali problemi politici ed economici del paese. L'iniziativa ha avuto un grande impatto pubblico al punto che nella campagna elettorale per le elezioni parlamentari del 2011 quasi tutti i partiti hanno inserito nel proprio programma la promessa di una riforma costituzionale "partecipata"⁵⁴.

Queste elezioni hanno prodotto un risultato storico: i partiti *Fine Gael* e *Labour* hanno formato una coalizione di governo ponendo fine al lungo dominio del *Fianna Fáil*. Nel 2012 è stata dunque istituita una Convenzione costituzionale (*Convention on the Constitution*), frutto di trattative tra la coalizione di governo e i ricercatori di *We The Citizens*. Questi ultimi suggerivano che l'assemblea fosse composta interamente di cittadini mentre il partito *Labour* riteneva utile una distribuzione tra cittadini, esperti e politici, per un terzo ciascuno. L'accordo finale ha previsto una composizione ibrida dell'assemblea con 66 cittadini estratti a sorte e 33 deputati di differenti partiti, inclusi alcuni dell'Irlanda del Nord (29 deputati della Repubblica di Irlanda e 4 deputati del parlamento dell'Irlanda del Nord), dove gli

⁵⁰ Si tratta ad esempio del politologo dell'University College di Dublino David Farrell, che invitato come esperto di sistemi elettorali dalle assemblee canadesi ed olandese era stato colpito da queste innovazioni deliberative, e di Clodagh Harris, politologa dell'University College Cork, che era stata osservatrice internazionale al G1000 belga. Faceva parte dell'*Academic and Legal Research Group for the Convention on the Constitution* anche la giurista Lia O'Hegarty.

⁵¹ Vedi anche il blog politicalreform.ie.

⁵² «The World Café is a method for hosting conversations regarding relevant societal issues, with the ideal scenario being multiple conversations that build on each other so that the issue is considered in-depth», così la definizione dell'enciclopedia online *Participedia*, <https://participedia.net/method/167>.

⁵³ Ireland Participatory Democracy Pilot 'We the Citizens' – Participedia; www.wethecitizens.ie.

⁵⁴ Le modalità di attivazione dell'assemblea hanno seguito lo schema del "sortition activism" (attivisti della società civile ne hanno sollecitato l'istituzione e un governo di nuova formazione ha poi accolto queste istanze) che si era verificato già in Olanda (D66), Australia (New Democracy Foundation), Islanda (movimento delle Antills), Oregon (Ned Crosby, John Gastil e Healthy Democracy Oregon), British Columbia (Nick Loenen), Belgio (Agora).

esperti avrebbero avuto un ruolo di informazione e non deliberativo⁵⁵. Mentre i partiti erano liberi di selezionare i propri esponenti, la selezione dei cittadini è stata particolare: si andava casa per casa con un sistema casuale (in una determinata area) e poi si è proceduto all'estrazione a sorte per quote (stratificazione) dei cittadini disponibili⁵⁶. La società che ha effettuato il sorteggio ha commesso una serie di irregolarità per cui non è stata confermata per le assemblee successive.

Riunitasi per la prima volta nel gennaio 2013, questa assemblea aveva il mandato di deliberare su otto questioni prevalentemente connesse alla materia costituzionale⁵⁷ e di riferire al parlamento che avrebbe potuto poi, col supporto della maggioranza di governo, iniziare la procedura per la revisione costituzionale per la quale vi è l'obbligo di referendum confermativo⁵⁸. Questa prima assemblea ha avuto la possibilità di aggiungere altri due temi autonomamente (riforma del *Dail* e diritti economici, sociali e culturali), tra l'altro scelti attraverso una procedura di consultazione popolare aperta. La disomogeneità delle questioni è stata tuttavia criticata⁵⁹.

L'organizzazione della *Convention* è stata gestita da un presidente ed un funzionario amministrativo assistiti da uno staff di tre membri. I componenti dell'assemblea si sono riuniti per un weekend al mese nel quale, dopo l'audizione di esperti, si deliberava in piccoli gruppi la cui composizione veniva cambiata ogni volta. Molto importante è stata la funzione dei facilitatori e dei verbalizzatori, appositamente reclutati tra studenti, dottorandi o avvocati. Alla discussione punto per punto è seguito il voto su di una deliberazione da trasmettere al Governo. I lavori si sono conclusi il 31 marzo 2014. Delle 40 proposte formulate sulle 10 *issues* discusse, alcune non sono state prese in considerazione dal parlamento, altre sono state tradotte in legge e tre hanno prodotto emendamenti costituzionali sottoposti a referendum confermativo: si tratta della legalizzazione del matrimonio egualitario e della riduzione dell'età minima per i candidati alla carica di Presidente della Repubblica (referendum del maggio 2015), dell'eliminazione del divieto di blasfemia (referendum del 26 ottobre 2018). Nel referendum sul matrimonio egualitario, il 61% dei votanti si è dichiarato a favore a seguito di una campagna in cui quasi tutti i partiti,

⁵⁵D. COURANT, *Les assemblées citoyennes en Irlande. Tirage au sort, référendum et constitution*, in <https://laviedesidees.fr/Les-assemblies-citoyennes-en-Irlande>, 5 marzo 2019, 6.

⁵⁶ Le modalità di composizione dell'assemblea sono state previste in maniera generica nella risoluzione del parlamento (www.oireachtas.ie/en/debates/debate/dail/2012-07-10/30/e) e in dettaglio nel seguente documento <https://citizensassembly.ie/wp-content/uploads/BehaviourAndAttitudes.pdf>.

⁵⁷ I temi erano previsti dalla risoluzione parlamentare bicamerale istitutiva che ha anche impegnato il Governo a dare una risposta per ognuna delle raccomandazioni. Si trattava dei seguenti temi: riduzione del mandato presidenziale, riduzione dell'età minima per i candidati alla carica di Presidente, ruolo delle donne nella famiglia e nella vita pubblica, accrescimento della partecipazione delle donne in politica, matrimonio egualitario, sistema elettorale, voto alle elezioni presidenziali per gli irlandesi emigrati o per quelli dell'Irlanda del nord, abolizione del reato di blasfemia: 2014 – 2015 *Convention on the Constitution*. Sul seguito di tutte le issues vedi: www.citizensinformation.ie/en/government-in-ireland/irish-constitution-1/constitutional-convention/

⁵⁸ Per un commento sulle modalità di revisione della Costituzione irlandese previste dagli artt. 46 e 47 del testo del 1937, vedi O. DOYLE, *The Constitution of Ireland*, Oxford, Hart, 2018.

⁵⁹ Tutti i riferimenti per esteso a: www.citizensinformation.ie/en/government-in-ireland/irish-constitution-1/constitutional-convention/; <https://citizensassembly.ie/overview-previous-assemblies/2013-2014-convention-on-the-constitution/>; La risoluzione parlamentare sull'istituzione di questa Convenzione: www.oireachtas.ie/en/debates/debate/dail/2012-07-10/30/.

oltre a numerosi attori della società civile, indicavano il sì. Ma il quesito posto nella stessa data, il 22 maggio 2015, relativo all'età dei candidati presidenziali, non ha superato il quorum e non è stato dunque approvato.

Come rilevano alcuni studi⁶⁰, l'attenzione delle forze politiche di maggioranza per la Convenzione costituzionale si spiegherebbe più che per una genuina pulsione democratica, per l'esistenza di un corsetto costituzionale che impone il ricorso al referendum per ogni emendamento o revisione costituzionale. Inoltre i partiti della coalizione di governo avrebbero voluto delegare a questa Convenzione le sfide politiche sulle quali non riuscivano a trovare un accordo. L'esito dei referendum dimostrerebbe che hanno ottenuto risultati positivi ed in linea con i suggerimenti della Convenzione solo le questioni su cui c'era grande attenzione sociale e per le quali c'era stata una grande mobilitazione sia delle forze politiche che di ong ed altri gruppi di pressione.

Le elezioni politiche del febbraio 2016 hanno avuto un esito ancora più indeciso rispetto a quelle precedenti, sfociando nella formazione di un esecutivo di minoranza del *Fine Gael*. Una delle promesse elettorali di questo partito era stata quella di convocare una nuova assemblea costituzionale, visto il successo della precedente esperienza. Questa volta l'argomento da affrontare era più divisivo, ossia l'aborto, in un paese profondamente cattolico che aveva vietato l'aborto nel 1983 con l'VIII revisione costituzionale.

Nell'autunno del 2016 è stata dunque istituita una seconda assemblea deliberativa (*Citizens' Assembly*), con modifiche importanti rispetto all'esperienza precedente. Innanzitutto, questa assemblea non aveva solo obiettivi di natura costituzionale. In secondo luogo, si è abbandonata la composizione ibrida della precedente convenzione essendo l'assemblea composta da 99 cittadini estratti a sorte⁶¹ e presieduta da un giudice della Corte suprema. A seguito della pubblicazione di un bando specifico, una società privata (REDC Research and Marketing Ltd.) è stata incaricata di reclutarne i componenti in 15 grandi ripartizioni geografiche del paese. I punti di reclutamento sono stati selezionati con sorteggio sulla base delle variabili demografiche risultanti dal censimento del 2011 e con una serie di esclusioni (tra cui le persone impegnate in attività civiche nelle questioni che l'assemblea avrebbe dovuto trattare). La durata della CA, inizialmente prevista di un anno, è stata prorogata in due riprese, nell'ottobre 2017 e nel marzo 2018⁶².

Pur permanendo l'approccio pluri-tematico, le questioni da affrontare si sono ridotte a cinque: la legalizzazione dell'aborto (abolizione dell'VIII emendamento costituzionale), le risposte da dare alle sfide dell'invecchiamento della popolazione, il modo di rendere l'Irlanda leader nella risposta al cambiamento climatico, le modalità di svolgimento dei

⁶⁰ D. COURANT, *Les assemblées citoyennes en Irlande*, cit.; O. DOYLE, R. WALSH, *Deliberative Mini-Publics as a Response to Populist Democratic Backsliding*, in M. CAHILL, C. O'CONNOR, S. O. CONAILL, C. O'MAHONY, *Constitutional Change and Popular Sovereignty: Populism, Politics and the Law in Ireland*, New York, Routledge, 2020.

⁶¹ I criteri dell'estrazione a sorte dovevano basarsi sulla rappresentatività della società irlandese con riferimento ad età, sesso, classe sociale, ripartizione regionale e diversità di opinioni. Si doveva anche essere iscritti sulle liste elettorali e soddisfare le condizioni per l'esercizio del voto al referendum (ossia essere cittadini irlandesi, con età minima di 18 anni ed iscritti sulle liste elettorali). I cittadini non erano remunerati ma venivano rimborsate le spese per alloggio, pasti, trasporto, babysitting, etc. Per i criteri di selezione: <https://citizensassembly.ie/overview-previous-assemblies/2016-2018-citizens-assembly/selection-of-members/>.

⁶² <https://citizensassembly.ie/overview-previous-assemblies/2016-2018-citizens-assembly/>.

referendum, la riforma del parlamento (durata del mandato e condizioni di scioglimento). Anche in questo caso si nota una certa disomogeneità: oltre al fatto che alcuni temi non avevano una dimensione costituzionale, si mescolavano questioni “aperte”, come il clima, e “chiuse” come l’aborto, che è materia divisiva e richiedeva il raggiungimento di un compromesso tra posizioni opposte. Agli esperti accademici sono stati attribuiti due ruoli distinti, alcuni hanno studiato lo svolgimento dell’Assemblea mentre altri hanno fatto parte dell’*Expert Advisory Group*, col compito di preparare una bozza di programma e proporre gli speakers. Lo svolgimento dei lavori è stato analogo a quello della precedente assemblea: un weekend al mese, lezioni di esperti, deliberazioni ai tavoli in piccoli gruppi assistiti da facilitatori e verbalizzatori, discussione plenaria ed alla fine di ogni argomento un voto segreto formale⁶³. Oltre agli esperti, le assemblee hanno raccolto testimonianze di gruppi di *advocacy* e singoli ed hanno ricevuto proposte dal pubblico attraverso il sito web (12.000 *submissions* da ong e singoli cittadini), così combinando diverse forme di *civic engagement*.

Al termine delle discussioni, l’assemblea ha votato una serie di raccomandazioni a maggioranza dei membri che sono state poi inviate al parlamento. Tenendo conto di quanto stabilito nella risoluzione istitutiva dell’assemblea, i rapporti sono stati trasmessi alle commissioni competenti delle due camere, che hanno presentato le proprie conclusioni nei dibattiti in plenaria. Per alcuni temi (aborto, cambiamento climatico), sono state istituite commissioni bicamerali speciali. Riguardo alla questione dell’aborto, la commissione ha concordato con la raccomandazione della CA, ossia di procedere ad apposito emendamento costituzionale rendendo così legale l’aborto. La questione è stata sottoposta a referendum e dopo una campagna accesissima, con proporzioni simili a quelle della CA (66,4% dei voti e una partecipazione del 65%), è stata adottata la storica decisione. Come rilevato, «il ricorso a processi deliberativi può rendere governabili situazioni bloccate»⁶⁴.

A partire dal 2019 le assemblee cittadine irlandesi sono divenute tematiche, ossia con una sola questione da affrontare nel corso del mandato, benchè in genere molto ampia e con diverse sfaccettature. Inoltre, per alcune questioni di ampio respiro che non erano state trattate adeguatamente nella Convenzione costituzionale del 2012, sono state formate assemblee tematiche *ad hoc*, come quella sull’eguaglianza di genere, istituita nel luglio 2019 e riunitasi tra gennaio 2020 ed aprile 2021 (a causa del covid quasi sempre *on line*). Lo scopo dell’assemblea era di formulare proposte per far progredire l’eguaglianza di genere, in particolare sul contrasto alle barriere, norme e atteggiamenti sociali che favoriscono la discriminazione di genere, sull’identificazione ed eliminazione delle regole economiche e salariali che producono diseguaglianze di genere, sulla garanzia di una piena ed effettiva partecipazione delle donne e sulle eguali opportunità di *leadership*, sulle diseguaglianze strutturali nelle retribuzioni. L’assemblea era pregata di «accordare la priorità alle proposte

⁶³ L’assemblea ha discusso in cinque week-end sull’aborto, da novembre 2016 ad aprile 2017, ascoltando numerosi esperti, rappresentanti di gruppi di interesse e singole testimonianze. Il suo sito internet ha raccolto 13.075 *submissions* (proposte o testimonianze) provenienti da associazioni o da singoli cittadini.

⁶⁴ P. LASCUMES, P. LE GALÈS, *Sociologie de l’action publique*, Paris, Armand Colin, 2012, p. 53. Il Governo si era impegnato a dare una risposta ad ognuna delle raccomandazioni e se avesse accettato la relativa raccomandazione ad indicare i termini previsti per lo svolgimento del relativo referendum. Sul punto si rinvia al programma del Governo del maggio 2016: www.merrionstreet.ie/merrionstreet/en/imagelibrary/programme_for_partnership_government.pdf.

che possano includere cambiamenti politici, legislativi o costituzionali tenendo conto delle esigenze giuridiche e dei costi in rapporto all’impatto potenziale»⁶⁵.

Anche per questa assemblea la procedura di svolgimento è stata simile alle precedenti. I 99 componenti (questa volta retribuiti) sono stati scelti in maniera aleatoria da una società di sondaggi indipendente tra i cittadini aventi i requisiti per votare ad un referendum. Certe categorie sono state escluse: i cittadini impegnati in politica, i giornalisti e tutti quelli che lavoravano su questioni riguardanti l’eguaglianza di genere. Un gruppo consultivo di esperti è stato incaricato di supportare l’organizzazione dei lavori. Anche in questo caso il pubblico poteva inviare dei contributi scritti: ne sono stati ricevuti 246. Inoltre, la risoluzione parlamentare ha previsto che il processo fosse seguito da un gruppo di ricercatori indipendenti⁶⁶.

Nel rapporto finale, consegnato al parlamento nella primavera del 2021 ed in tale sede discusso il 20 ottobre 2021, l’assemblea ha formulato 45 raccomandazioni vertenti sulla necessità di ampie riforme costituzionali e legislative. In particolare, si chiedeva di modificare il testo di tre articoli della Costituzione per superare l’obsoleto linguaggio costituzionale sul ruolo della donna, per aumentare l’eguaglianza tra i sessi e per prevedere l’obbligo dello Stato di sostenere tutti i *caregivers*, nonché di proteggere la vita familiare non limitata alla famiglia basata sul matrimonio⁶⁷. Per l’implementazione di queste raccomandazioni è stata istituita una commissione parlamentare *ad hoc*⁶⁸. Nel rapporto del dicembre 2022 dal titolo *Unfinished Democracy*, la commissione ha presentato un progetto di modifiche costituzionali su cui si era raggiunto un consenso trasversale delle forze politiche⁶⁹. Il successivo referendum costituzionale, svoltosi solo l’8 marzo 2024, ha tuttavia avuto un esito negativo a causa prevalentemente delle modalità ambigue di formulazione dei quesiti che non hanno tenuto conto dei suggerimenti dell’assemblea cittadina⁷⁰.

⁶⁵ Report and Recommendations of the Citizens’ Assembly on Gender Equality (2020-2021).

⁶⁶ Il rapporto dei ricercatori contiene una serie di utili raccomandazioni sulle procedure, tra cui: istituzionalizzare la regola del tema unico, mettere a frutto l’*expertise* delle segreterie delle CA all’interno delle camere del parlamento, provvedere alla sintesi dei contributi del grande pubblico affinché i componenti dell’assemblea possano tenerne conto, riflettere sulle modalità di reclutamento dei partecipanti per ridurre il *turnover* ed esprimere meglio la diversità geografica, fare una ricognizione delle migliori prassi internazionali. J. SUTTER, K. PARK, Y. GALLIGAN, D. M. FARRELL, *Evaluation Report of the Irish Citizens’ Assembly on Gender Equality*, 2021, <https://citizensassembly.ie/wp-content/uploads/independent-researchers-report-on-the-process.pdf>.

⁶⁷ «1. Article 40.1 of the Constitution should be amended to refer explicitly to gender equality and non-discrimination. 2. Article 41 of the Constitution should be amended so that it would protect private and family life, with the protection afforded to the family not limited to the marital family. 3. Article 41.2 of the Constitution should be deleted and replaced with language that is not gender specific and obliges the State to take reasonable measures to support care within the home and wider community»: *Recommendations for constitutional change* (cap. 4), in <https://citizensassembly.ie/wp-content/uploads/2023/02/report-of-the-citizens-assembly-on-gender-equality.pdf>, June 2021.

⁶⁸ I. BACIK, *Delivering Equality: Long Delayed Constitutional Change in Ireland*, ConstitutionNet, International IDEA, 30 November 2023, <https://constitutionnet.org/news/voices/delivering-equality-long-delayed-constitutional-change-ireland>. Si ricorda che la questione del linguaggio sessista e estremamente datato della Costituzione irlandese (in particolare gli articoli 40 e 41, sulla definizione di famiglia, sul ruolo delle donne nella famiglia, sulle cure familiari) si trascina dal 1937 quando le donne protestarono fuori dal parlamento che adottava la Costituzione che sul punto risultava meno avanzata di quella dell’EIRE.

⁶⁹ https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/committee/dail/33/joint_committee_on_gender_equality/reports/2022/2022-12-15_final-report-on-unfinished-democracy-achieving-gender-equality_en.pdf.

⁷⁰ www.electoralcommission.ie/referendums/referendum-information/what-are-you-being-asked-to-decide-on/.

Le assemblee cittadine successive sono state previste dal programma di governo formulato dopo le elezioni del giugno 2020, che hanno per la prima volta portato al governo una coalizione dei tre principali partiti (*Fianna Fáil*, *Fine Gael* e *Green Party*). In tale programma, dal titolo “Our shared future”, il Governo si è impegnato ad istituire quattro nuove *Citizens’ Assemblies* tematiche sulla perdita di biodiversità, sul consumo di stupefacenti, sul futuro dell’istruzione e sull’elezione del sindaco di Dublino⁷¹. Come in precedenza, dopo la fissazione dei temi da parte del Governo, ogni assemblea è stata istituita con delibera parlamentare.

Nel febbraio 2022 con risoluzione delle due camere è stata istituita l’Assemblea Cittadina sulla perdita di biodiversità, che si è svolta contemporaneamente all’Assemblea Cittadina di Dublino, declinazione locale di quelle nazionali⁷². Per quanto riguarda la selezione, anche questa assemblea è stata composta da 99 cittadini estratti a sorte e da un presidente nominato dal Governo, tuttavia vi è stato uno sforzo per aumentarne la rappresentatività e l’inclusività, estendendo il bacino degli interessati ad ogni adulto residente in Irlanda a prescindere dalla cittadinanza e dall’iscrizione nei registri elettorali⁷³. La selezione è stata fatta sulla base di inviti scritti trasmessi a 20.000 famiglie selezionate in maniera casuale. Tra quelli che hanno risposto positivamente si è applicato un processo di selezione per identificare il gruppo dei 99 partecipanti⁷⁴.

Il mandato di questa assemblea, come previsto dalla risoluzione parlamentare istitutiva, era quello di verificare come lo Stato irlandese potesse migliorare la risposta alla questione della perdita di biodiversità e fare proposte a tale riguardo⁷⁵. Si tratta di un tema che era stato già trattato dalla *Citizens’ Assembly* del 2016-2018 e che aveva indotto la camera bassa del parlamento irlandese, il *Dáil Eireann*, a proclamare il 9 maggio 2019 l’emergenza nazionale su clima e biodiversità (seguendo il precedente del Regno Unito). La spinta successiva alla convocazione di un’assemblea sulla biodiversità ha risentito anche di un caso portato dagli Amici dell’Ambiente irlandese (*Friends of the Irish Environment*) alla Corte suprema, la cui decisione aveva sottolineato come dalla Costituzione vigente non fosse deducibile uno specifico diritto all’ambiente.

La prima riunione dell’Assemblea Cittadina sulla perdita di biodiversità si è svolta il 14 maggio 2022 e i lavori sono terminati il 21 gennaio 2023 dopo sette sessioni. Oltre a seguire le modalità tipiche delle precedenti assemblee, ci sono stati degli innovativi “viaggi di biodiversità” sul campo. Prima di questi, vi era stato l’intervento di circa 80 esperti di

⁷¹ www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/130911/fe93e24e-dfe0-40ff-9934-def2b44b7b52.pdf#page=null.

⁷² Alcune delle questioni che questa assemblea avrebbe dovuto considerare sono le seguenti: i punti di forza e di debolezza dell’attuale modello di governo locale a Dublino; i potenziali benefici, i rischi, le sfide e le opportunità associate a un sindaco eletto direttamente a Dublino; quali funzioni potrebbero essere trasferite dal governo centrale a quello regionale o locale a Dublino e come dovrebbero essere finanziate; la struttura appropriata per il governo locale e regionale, esaminando i modelli di altre capitali (ad es. un’unica autorità eletta a Dublino con un sindaco e nessun consiglio locale, una struttura a due livelli come Londra o Parigi con un sindaco, un’assemblea regionale e consigli locali o municipali, o una struttura come *Greater Manchester* con un “super” sindaco al di sopra delle autorità locali esistenti); Report and Recommendations of the Dublin Citizens’ Assembly (2022).

⁷³ Selection of members | Citizens’ Assembly (citizensassembly.ie)

⁷⁴ Sulla base delle principali informazioni demografiche fornite dagli interessati, affinché la composizione dell’assemblea riflettesse al meglio la società irlandese in termini di genere, età, residenza e *status* socio-economico.

⁷⁵ Read more about the 2022 Citizens’ Assembly on Biodiversity Loss.

agricoltura, pianificazione urbana, industria ed istruzione e ben 650 *submissions* dal pubblico generale. Ci sono stati interventi anche da parte della parallela assemblea dei bambini e dei giovani sulla perdita di biodiversità. Il rapporto finale dell'assemblea è stato pubblicato il 5 aprile 2023 e delle 159 raccomandazioni avanzate la proposta di modifica costituzionale per la protezione della biodiversità e per l'inserimento dei diritti umani ambientali e dei diritti della natura nel testo costituzionale ha ottenuto il sostegno dell'83% dei componenti⁷⁶.

Come stabilito nei "terms of reference" della risoluzione istitutiva dell'assemblea⁷⁷, il rapporto finale trasmesso alle camere⁷⁸ è stato preso in considerazione dai 14 componenti della commissione congiunta sull'ambiente e l'azione climatica che dopo ulteriori confronti con esperti e *stakeholders* ha pubblicato il proprio rapporto finale il 14 dicembre 2023. Tra le principali raccomandazioni, quella rivolta al Governo di iniziare il percorso per organizzare uno o più referendum per proteggere la biodiversità inserendo i diritti della natura e il diritto ad un ambiente sano nel testo della Costituzione entro la scadenza della legislatura in corso. Si tratterebbe dunque, come rilevato, di un'altra importante tappa nella storia del costituzionalismo deliberativo ed anche di quello ambientale⁷⁹. La risposta politica al rapporto è stata però ambivalente con diverse voci critiche (i deputati provenienti da zone rurali temono una crisi agricola). Anche in questo caso si tratterà di scoprire se grazie ad un supporto politico trasversale si potrà arrivare alle modifiche desiderate osservando che tale supporto è in genere debole per modifiche del linguaggio costituzionale soprattutto se possono avere conseguenze in termini di spesa pubblica⁸⁰.

L'ultima assemblea di cittadini in ordine di tempo è stata quella sull'uso di stupefacenti istituita con delibera parlamentare nel febbraio 2023 e che ha terminato i lavori nel gennaio 2024⁸¹. Anche in questo caso la singola questione si divideva in vari profili. Come esplicitamente stabilito nel mandato (*term of reference*), l'assemblea veniva chiamata a raccomandare alle istituzioni politiche modifiche legislative, politiche ed operative per ridurre significativamente l'impatto dannoso delle droghe illecite sui singoli, le famiglie, le comunità e la società intera. Ciò tenendo conto di prove scientifiche, delle migliori prassi internazionali, e delle diverse prospettive di esperti, operatori, parti interessate e persone che avessero vissuto esperienze dirette. L'assemblea è stata formata da 99 residenti estratti

⁷⁶ In particolare questa modifica costituzionale dovrebbe includere: diritti ambientali sostanziali dell'uomo come il diritto ad un ambiente pulito, sano, e sicuro, il diritto ad un clima stabile e salubre, i diritti delle future generazioni a questi o altri diritti ambientali; diritti ambientali procedurali dell'uomo, ad esempio i diritti della Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni ambientali, la partecipazione pubblica alle decisioni ambientali e la giustizia nelle questioni ambientali; diritti sostanziali della natura, riconoscendo la natura come soggetto di diritti paragonabile alle società o alle persone (di esistere, perpetuarsi ed essere ricostituita se degradata, di non essere inquinata); diritti procedurali della natura, ossia essere parte nel processo decisionale amministrativo, nei conflitti, etc. laddove i suoi diritti possano essere violati.

⁷⁷ <https://citizensassembly.ie/previous-assemblies/citizens-assembly-on-biodiversity-loss/terms-of-reference/>.

⁷⁸ Report and Recommendations of the Citizens' Assembly on Biodiversity Loss (2022-2023).

⁷⁹ R. WALSH, *Testing the Limits of Deliberative Constitutionalism: Constitutional Environmental Rights in Ireland*, *VerfBlog*, 2023/12/21. Vedi anche D. BURKS, *Deliberative Constitutionalism through the prism of popular sovereignty*, in *Constellations*, 21 agosto 2023.

⁸⁰ Vedi O. DOYLE, R. WALSH, *Deliberation in Constitutional Amendment: Reappraising Ireland's Deliberative Mini-Publics*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 16(3), 2020.

⁸¹ Citizens' Assembly on Drugs Use (2024). Volume I: Foreword, Executive Summary, Meetings Summary and Recommendations; Volume II: Record of Meetings, Results of Balloting, Appendices.

a sorte e da un presidente. La stratificazione è stata ampia e inclusiva in termini di età, genere, residenza, differente provenienza socio-economica, diversi tipi di prospettive e livelli di esperienza in relazione alla questione dell'uso illecito degli stupefacenti. Sono state incluse quattro persone con disabilità e 15 non cittadini tra cui 11 la cui prima lingua non era l'inglese. Tra aprile e ottobre 2023 l'assemblea si è riunita per sei week end nei quali ha ascoltato 130 contributi di varia natura⁸². Questa assemblea ha inoltre avuto una forte impronta esperienziale con visite sul campo ai luoghi di ricovero e cura, incontro con parti sociali e persone coinvolte direttamente. Sono poi pervenute circa 800 *submissions* da semplici cittadini, volontari ed operatori sociali, gruppi di *advocacy* o partiti (*Public Consultation process*). L'organizzazione dell'assemblea è stata particolarmente articolata con la distinzione tra: *Steering Group of members*, *Advisory Support Group*, *Lived Experience Group* oltre a gruppi *ad hoc* di esperti giuristi, criminologi, sociologi e politologi. Il supporto nell'ambito delle prove e delle ricerche è stato garantito dall'*European Drugs Agency*. Tutte le sedute pubbliche sono state trasmesse in *streaming live* e tutti i documenti sono contenuti sui siti ufficiali. Le 36 raccomandazioni prodotte hanno ottenuto un elevato grado di consenso ad eccezione della questione del possesso di cannabis per uso personale (l'intenzione era di raggiungere un equilibrio tra tre importanti obiettivi: protezione della salute, dissuasione e depenalizzazione). Riguardo al seguito, spetta al parlamento e al Governo secondo il solito schema⁸³. Il tre marzo 2024 è stata istituita una commissione congiunta delle due camere sull'uso degli stupefacenti che sta esaminando il report dell'assemblea cittadina per fornire una risposta ragionata a ciascuna raccomandazione⁸⁴.

3.1 Riflessioni generali sul caso irlandese

Le *Citizens' Assemblies* irlandesi si caratterizzano per una serie di modalità organizzative che nel corso del tempo si sono perfezionate per addivenire ad un percorso sempre più inclusivo e trasparente.

Per quanto riguarda la natura politica di questi dispositivi, ne va notata l'origine prettamente maggioritaria, anche se, soprattutto all'inizio, si è trattato di rispondere ad una forte spinta della società civile sullo sfondo della crisi seguita al collasso politico e finanziario del paese dal 2008 in poi. Le assemblee, di respiro prevalentemente nazionale, sono state prima previste nei programmi di governo (in particolare nelle due ultime legislature, iniziate rispettivamente nel 2016 e nel 2020), e poi attivate con una risoluzione parlamentare bicamerale che ne contiene anche il "mandato" (*terms of reference*), ossia le modalità di composizione, i temi da trattare, le modalità di svolgimento e la durata.

⁸² Le persone invitate ad intervenire comprendevano accademici, operatori nei servizi di primo intervento, rappresentanti di gruppi di *lobby* e persone che hanno portato la propria esperienza diretta.

⁸³ Dopo la ricezione del rapporto le camere lo trasmettono alla commissione bicamerale competente per materia che porterà poi le sue conclusioni al plenum per il dibattito; il Governo si è impegnato a dare risposta a ciascuna raccomandazione e per quelle accettate indicherà le scadenze previste per l'implementazione.

⁸⁴ www.oireachtas.ie/en/committees/33/drugs-use/.

Riguardo alla composizione, ad eccezione della prima *Convention on the Constitution*, le assemblee sono composte di 100 membri, di cui 99 cittadini estratti a sorte e un presidente “indipendente” scelto dal Governo. Riguardo al dibattito sui temi assegnati, l’assemblea può sollecitare proposte dal pubblico e le sue sedute coinvolgono esperti sui vari argomenti, seguiti da tavoli deliberativi moderati da facilitatori. Al termine dei lavori, l’assemblea presenta al parlamento delle raccomandazioni (votate a maggioranza) e le commissioni parlamentari competenti per materia o istituite *ad hoc* dibattono sulle raccomandazioni stesse decidendo se proporre all’aula l’adozione di specifici provvedimenti e in quali termini. Nel caso di riforme costituzionali, se il parlamento vara la relativa legge di modifica, segue un referendum confermativo. Questo disegno istituzionale vuole espressamente collegare le sedi deliberative dell’assemblea cittadina e del parlamento. Il Governo si impegna a rispondere a tutte le raccomandazioni delle assemblee e se accetta le raccomandazioni indica una scadenza per l’attuazione. Altre caratteristiche sono la continuità temporale del dibattito su temi di rilievo tra le diverse assemblee (alcune sono nate per approfondire temi discussi nelle prime due assemblee) e l’attuazione in via parlamentare e referendaria anche a diversi anni di distanza. Molte raccomandazioni riguardanti il funzionamento del parlamento derivate dalla prima Convenzione sono state implementate con modifiche al regolamento del *Dail* nel giugno 2016, mentre le due raccomandazioni sui diritti economici sociali e culturali sono state entrambe rigettate dal Governo. Come vediamo quest’ultimo, e la maggioranza parlamentare, rimane arbitro non solo dell’istituzione ma anche dell’implementazione dei risultati delle assemblee: anche se è stato inevitabile procedere per determinate materie particolarmente sensibili per l’opinione pubblica anche a distanza di diversi anni, un notevole lasso di tempo è trascorso tra le raccomandazioni e l’indizione dei referendum (13 mesi per l’aborto, 6 anni per la blasfemia, 2 anni per il matrimonio omosessuale).

Nonostante il fatto che molte importanti raccomandazioni delle CA abbiano trovato un seguito, vi sono voci critiche sull’attitudine di questo strumento di democrazia deliberativa a risolvere la crisi del governo rappresentativo, notandosi anche una certa “fatica” partecipativa che potrebbe portare al ripensamento dello strumento⁸⁵, anche perché non esiste una istituzionalizzazione formale⁸⁶, sebbene la prassi ne abbia prodotto una “istituzionalizzazione di fatto”. Tra i limiti evidenziati nel funzionamento di questi strumenti, vi è anche il fatto che – essendo istituite per iniziativa governativa – anche l’agenda è decisa dall’alto⁸⁷. E ciò favorirebbe la strumentalizzazione politica o altre forme

⁸⁵ Sul punto v. le osservazioni di D. Farrell dopo il fallimento del referendum dell’8 marzo 2024: www.irishtimes.com/opinion/we-may-have-overdone-it-on-citizens-assemblies-1.4803375; www.irishtimes.com/opinion/2024/03/19/the-debate-have-the-referendums-killed-citizens-assemblies/.

⁸⁶ Nel luglio 2019 è stato approvato dal parlamento un *Citizens’ Assembly Act* molto scarso che si limita ad autorizzare l’accesso e l’uso delle informazioni contenute nei registri elettorali al fine di selezionare i cittadini.

⁸⁷ Solo la prima Convenzione sulla Costituzione ha avuto la possibilità di scegliere altri due temi e lo ha fatto con una consultazione pubblica. Secondo D. COURANT, *Citizens’ Assemblies for Referendums and Constitutional Reforms: Is There an “Irish Model” for Deliberative Democracy?*, in *Frontiers in Political Science*, Vol. 2, January 2021, 10 ss., per migliorare il processo bisognerebbe rendere obbligatorio l’input del maxi pubblico (*binding initiative petition*), consentire di deliberare anche sulla procedura e sulle condizioni della deliberazione stessa (*meta-deliberation*), rendere sistematica la relazione tra

di controllo⁸⁸. Altri elementi di pressione sulla volontà dei cittadini deriverebbero da attori come la segreteria organizzativa, il presidente, l'agenzia privata di selezione dei cittadini, il gruppo di esperti, i facilitatori e verbalizzatori, etc. Il ricorso a questi strumenti a volte è servito al Governo per mettere a tacere contrasti tra i partner di coalizione su questioni politicamente sensibili⁸⁹. Ci si interroga anche sulla reale efficacia di questo strumento in termini di effettiva conoscibilità da parte del grande pubblico⁹⁰.

Tuttavia, nonostante in termini percentuali solo una parte limitata delle raccomandazioni delle CA siano state attuate, grazie ad esse si è potuto addivenire a modifiche costituzionali su temi di principio sui quali non si riusciva da anni a trovare un accordo politico mentre su altre questioni⁹¹, sulle quali pure si erano avanzate raccomandazioni, si sono adottati specifici atti legislativi (ad esempio sul clima). Ma soprattutto queste assemblee hanno avuto grande risonanza mediatica, con la trasmissione in diretta delle sedute, contribuendo notevolmente all'educazione civica dei cittadini e dando loro voce attraverso diversi canali. Un seguito dunque molto più evidente rispetto ad esempio all'esperienza francese dell'assemblea cittadina sul clima oppure rispetto ad altre realtà dove si sono svolte assemblee prevalentemente a livello locale.

I motivi del successo irlandese risiedono sostanzialmente nel fatto che si tratta di una democrazia consolidata di piccole dimensioni con tradizioni di democrazia diretta, dove l'accademia (soprattutto gli scienziati della politica) ha rivestito un ruolo propulsore ed autorevole nell'incoraggiare l'introduzione di questi strumenti. Ma soprattutto dal punto di vista della correlazione tra le diverse forme di espressione democratica si nota una combinazione massima delle varie possibilità. In primo luogo si sarebbe sviluppata una "combinazione istituzionalizzata" (*designed coupling*) tra le assemblee e le commissioni parlamentari chiamate a discuterne le raccomandazioni⁹², che funzionerebbe meglio in caso di commissioni non permanenti o dedicate a singole questioni come l'aborto, il cambiamento climatico e l'eguaglianza di genere (argomenti per i quali vi è un forte interesse pubblico che spinge i governi ad occuparsene)⁹³. Oltre al "designed coupling" che produce

le deliberazioni delle assemblee cittadine, le commissioni parlamentari *ad hoc*, i dibattiti in parlamento e gli eventuali referendum costituzionali.

⁸⁸ Il Governo e la relativa maggioranza politica decide se istituire l'assemblea, quando, su quali temi, per quanto tempo, ha il potere di selezionare gli speaker, il budget, e di decidere di dare seguito o meno alle raccomandazioni.

⁸⁹ E. CAROLAN, *Ireland's Constitutional Convention: Behind the Hype about Citizen-led Constitutional Change*, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 13, 2015.

⁹⁰ D. COURANT, *Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional Reforms: Is There an "Irish Model" for Deliberative Democracy?*, cit., 15-17.

⁹¹ Sul fatto che nel caso dell'aborto l'assemblea cittadina avrebbe solo potenziato un consenso già esistente nell'elettorato, che si è poi espresso nel relativo referendum costituzionale, vedi E. CAROLAN, 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*, Volume 22, Issue 1, January 2024.

⁹² O. DOYLE, R. WALSH, *Deliberation in Constitutional Amendment: Reappraising Ireland's Deliberative Mini-Publics*, in *European Constitutional Law Review*, cit., 456.

⁹³ Vi sarebbe stato un interesse politico più limitato per le raccomandazioni tese a fornire protezione costituzionale ai diritti economici, sociali e culturali (si tratta di argomenti che la Convenzione costituzionale aveva aggiunto al suo mandato iniziale), in quanto considerati costosi. Vedi O. DOYLE, R. WALSH, *Constitutional amendment and public will formation: Deliberative mini-publics as a tool for consensus democracy*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2022. Anche S. SUTEU, *Constitutional Conventions in the Digital Era: Lessons on Iceland and Ireland*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, 38-2015, 251 ss.

un legame di fatto istituzionalizzato tra deliberazione nell'assemblea cittadina e successivo passaggio parlamentare con eventuale referendum costituzionale, vi è un'ulteriore connessione con le altre forme di partecipazione democratica poiché fin dalla Convenzione costituzionale del 2012-2014 nella fase di input si è aperta la possibilità di raccogliere le idee del grande pubblico attraverso strumenti telematici (tipo *crowdsourcing*). Così si legano in maniera innovativa democrazia parlamentare, deliberativa, partecipativa e diretta. Tali connessioni non sono state tuttavia sistematiche, ossia non presenti in ogni occasione.

4. Innovazioni democratiche in Belgio e tentativi di istituzionalizzazione

Nonostante l'ordinamento costituzionale belga si differenzi da quello irlandese sotto molteplici profili – si tratta di uno Stato federale altamente complesso e asimmetrico, non sono previsti strumenti di democrazia diretta a livello federale e vi è una certa resistenza ad abbandonare la natura rappresentativa della democrazia parlamentare –⁹⁴, anche in questo paese gli strumenti partecipativi sono stati messi in campo con sperimentazioni dal basso, a seguito di crisi politiche di natura sistemica⁹⁵.

Nella fattispecie si tratta della crisi dovuta alla frammentazione ed alla polarizzazione politica che all'inizio della legislatura inaugurata dalle elezioni del 2010 ha prodotto la prolungata impossibilità di coagulare un consenso politico per esprimere l'esecutivo federale (ci sono voluti ben 541 giorni). I problemi sono proseguiti negli anni successivi con l'emergere di forze populiste che hanno messo a rischio la stabilità democratica del paese (che ha iniziato a peggiorare il proprio *rating* nei barometri internazionali di misurazione democratica). In particolare, a seguito delle elezioni del 2019 il paese risultava lacerato

⁹⁴ Come si ricorda nel dossier del Senato belga del 25 marzo 2021 (*Renforcement de la participation des citoyens dans la politique*, parte I, www.senate.be/home/sections/institutioneel/20210325_institutional/20210325_institutional_fr.html), «L'article 33 de la Constitution dispose que tous les pouvoirs émanent de la Nation et sont exercés de la manière établie par la Constitution. Cet article, qui fonde la souveraineté nationale, constitue le fondement de la démocratie représentative. Le Conseil d'État a expliqué dans différents avis, rendus entre autres en 1985 et en 2002, que l'organisation, au niveau fédéral et au niveau des Communautés et des Régions, tant d'un référendum (qui a un caractère contraignant) que d'une consultation populaire (non contraignante) était incompatible avec l'article 33 de la Constitution. L'instauration de tels instruments nécessiterait, selon le Conseil d'État, une révision préalable de la Constitution». Nell'ambito della VI riforma dello Stato, nel 2014 si è modificata la Costituzione per prevedere l'organizzazione di consultazioni popolari a livello delle Regioni (nuovo articolo 39 bis cost.). Consultazioni analoghe sono previste a livello locale dalla legge del 10 aprile 1995 seguita dalla revisione costituzionale del 12 marzo 1999 che ha fornito un ancoraggio costituzionale alla possibilità dei poteri locali di organizzare consultazioni popolari su questioni che li riguardano. Vedi anche A. MASTROMARINO, *Belgio*, collana "Si governano così", Bologna, il Mulino, 2012; R. TUTINELLI (a cura di), *La Costituzione del Belgio dopo la sesta riforma dello Stato*, Senato della Repubblica. Servizio Studi. Ufficio ricerche sulla legislazione comparata e per le relazioni con il CERDP (XVII legislatura, Testo a fronte n. 50), 2014, www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00777778.pdf; M. UYTENDAELE, *Les institutions de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2014; P. POPELIER, *The constitution of Belgium: a contextual analysis*, Oxford/Portland, Hart, 2015; A. RINELLA, *La Costituzione del Belgio*, in G. CERRINA FERONIM T. E. FROSINI, A. TORRE (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, Vol. I, Padova, Cedam, 2016; Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Larcier, 2021. Anche: *Le costituzioni federali di civil law dell'Europa. Il Regno del Belgio*, n. 47 (Nuova Serie), ottobre 2018, in www.senato.it/3182?newsletter_item=1969&newsletter_numero=189#. Utili spunti anche in M. GANINO, *Problemi attuali del governo locale in Belgio*, in P. BISCARETTI DI RUFFIA (a cura di), *Problemi attuali del governo locale in alcuni Stati occidentali*, Milano, Giuffrè, 1977.

⁹⁵ Vedi I. LODEWIJKX, *La Belgique a-t-elle (encore) un problème avec la participation?*, 28 aprile 2020, www.citizenlab.co/blog/non-classifiee/la-belgique-a-t-elle-encore-un-probleme-avec-la-participation/?lang=fr.

politicamente tra forze politiche fiamminghe e francofone creandosi così un terreno propizio allo sviluppo di movimenti estremisti, anche per la difficoltà di formare un governo stabile (a seguito delle elezioni del giugno 2024 la frammentazione partitica nel parlamento federale è addirittura aumentata⁹⁶). In un contesto simile, l'appello ad un maggiore coinvolgimento dei cittadini per superare la sfiducia nei confronti dei partiti e della democrazia rappresentativa ha finito con l'essere inserito nei programmi di tutti i partiti, anche se le innovazioni sono venute inizialmente – dopo anni di dibattiti e sperimentazioni – dalle entità federate.

Se in Irlanda la pratica di democrazia deliberativa più caratteristica è quella delle assemblee cittadine a livello nazionale, dove il rapporto con l'organo parlamentare è mediato dall'iniziativa dell'esecutivo, nel caso belga l'aspetto più caratterizzante delle esperienze deliberative è quello dell'innovazione a livello delle entità federate (proprio per le caratteristiche identitarie e costituzionali, nonché politiche, dell'ordinamento belga), dove si è tentato di istituzionalizzare originali ed interessanti tipologie di integrazione tra la rappresentanza parlamentare e quella dei cittadini estratti a sorte⁹⁷. Un altro aspetto da rilevare è l'influenza che queste modalità hanno successivamente avuto sul livello federale, mentre solo la Comunità/Regione fiamminga al momento non ha manifestato la volontà politica di introdurre questi istituti, pur avendone discusso⁹⁸.

Molteplici sono dunque le innovazioni belghe. La spinta dal basso, a partire dall'esperimento pionieristico del forum cittadino organizzato dal basso G1000 (2011-2012)⁹⁹, molto ammirato all'estero e che ha avuto un ruolo propulsivo nell'adozione della VI riforma dello Stato; l'elevato interesse della comunità scientifica per questi argomenti con il coinvolgimento di diversi accademici nei processi di istituzionalizzazione; l'aver incluso in maniera innovativa i gruppi vulnerabili (si veda l'esperienza della *Just Transition*, un'agorà nazionale organizzata nell'autunno del 2023 su iniziativa del ministero dell'ambiente¹⁰⁰); la combinazione – nelle esperienze organizzate dalle istituzioni federate –

⁹⁶ Vi è stata inoltre una virata a destra dello spettro politico e la perdita di consensi soprattutto per il partito dei verdi francofoni, Ecolo, che aveva avuto un ruolo fondamentale nella legislatura 2019-2024 nell'introduzione degli istituti di democrazia deliberativa. Vi è stata una partecipazione elettorale molto bassa, nonostante in Belgio formalmente esista l'obbligo di voto: <https://elections2024.belgium.be/fr/resultats-chiffres?el=CK&id=CKR00000>; www.robert-schuman.eu/observatoire/6210-les-belges-ont-fait-mentir-les-sondages-la-nouvelle-alliance-flamande-est-victorieuse-en-flandre-et-le-mouvement-reformateur-s-impose-en-wallonie-et-a-bruxelles.

⁹⁷ Vedi P. PICCIACCHIA, *Le "vie infinite" della democrazia partecipativa e il dilemma costituzionale della sua integrazione nei processi decisionali basati sulla rappresentanza. Quali modelli per gli ordinamenti del XXI secolo?*, cit., p. 235, la quale osserva come gli esperimenti belgi abbiano consentito «ad alcune pratiche di avvicinarsi a quell'ideale di coordinamento, sintesi e compenetrazione con la democrazia rappresentativa che sembra oggi aver raggiunto effettivamente un certo grado di maturità e le cui applicazioni sono in continuo aggiornamento».

⁹⁸ Nel parlamento fiammingo si è dibattuto della partecipazione civica sia nell'ambito della redazione della nota di orientamento sulla partecipazione cittadina, sia nelle discussioni su alcune proposte di decreto o risoluzione, in particolare nel 2016. Vedi J. CLARENNE, C. JADOT, *Les outils délibératifs auprès des parlements sous l'angle du droit constitutionnel belge*, in *Courrier hebdomadaire*, n° 2517-2518, 2021, 5. La spinta ad introdurre queste innovazioni è venuta prevalentemente da deputati ambientalisti che nei più recenti governi fiamminghi sono rimasti all'opposizione, a differenza delle altre entità federate.

⁹⁹ Per approfondimenti: <https://participedia.net/case/485>.

¹⁰⁰ www.justtransition.be/fr/accueil. Si tratta di un forum di 65 cittadini che si sono riuniti per quattro fine settimana per deliberare sui temi dell'abitazione, della mobilità, della sanità e dell'alimentazione. Sono state formulate 47 raccomandazioni e 24 condizioni ritenute indispensabili per una transizione "giusta". Per quanto riguarda la

tra elemento rappresentativo e deliberativo, portando in alcuni casi dentro il parlamento l'istanza civico-deliberativa estratta a sorte¹⁰¹, cosa che presenta vantaggi, poiché il seguito delle raccomandazioni ha più probabilità di successo per la pressione dei politici che hanno partecipato alle commissioni miste, ma anche svantaggi (iniziativa politica e agenda dettata prevalentemente dall'alto); l'attivazione di questi strumenti soprattutto nelle due entità meno collegate alla divisione identitaria, ossia la Comunità germanofona e la Regione di Bruxelles-capitale (con due tipologie diverse, un dialogo cittadino permanente nel primo caso e commissioni deliberative nel secondo). Ancora, vi è un effetto "imitazione" pur nella differenziazione: le assemblee brussellesi hanno proceduto in maniera contemporanea (anche perché sono sostanzialmente composte dalle stesse persone), mentre la Regione vallone, che aveva inizialmente optato per il modello germanofono, ha poi finito col ricorrere a quello brussellese; a livello federale sono state prima approvate due leggi, il 2 marzo 2023 e il 9 aprile 2024, sui principi dell'estrazione a sorte delle persone fisiche per le commissioni miste e per i panel cittadini organizzati su iniziativa rispettivamente della Camera dei rappresentanti e del Senato¹⁰², e successivamente si è proceduto alla modifica dei regolamenti parlamentari (il 9 aprile 2024 quello della Camera dei rappresentanti¹⁰³, *in itinere* la modifica di quello del Senato) per introdurre anche qui le commissioni deliberative miste¹⁰⁴. Altro elemento caratteristico è quello dell'istituzionalizzazione di questi organi deliberativi, anche se, come vedremo, si tratta di una istituzionalizzazione debole o imperfetta, in assenza di una previsione a livello costituzionale o di legislazione speciale. Infatti si è proceduto attraverso la legislazione decretale e federale (quindi con atti di diritto

selezione dei partecipanti, non si è tenuto conto solo della rappresentazione della popolazione belga in generale ma, dato il tipo di argomento, si è deciso di prestare attenzione particolare alle persone vulnerabili e a tal fine si è deciso di integrare il metodo del sorteggio con una tappa supplementare di reclutamento (65 cittadini in totale per l'Agorà di cui 52 estratti a sorte e 13 con un ulteriore metodo di selezione). Per prima cosa si è proceduto al sorteggio stratificato sulla base di 5 criteri: età, genere, gruppo sociale, regione, provincia (in Vallonia e Fiandre), con distinzione tra una prima ed una seconda fase. Per il reclutamento delle persone in situazione di precarietà, il Governo e l'Istituto federale per lo sviluppo sostenibile si sono collegati al Servizio interfederale di lotta alla povertà, alla precarietà ed all'esclusione sociale. Quest'organo ha fatto a sua volta appello a diverse associazioni partner per reclutare volontari. En savoir plus sur l'Agora Citoyenne : télécharger-le ici.

¹⁰¹ Anche se si è presa a modello la prima Convenzione costituzionale irlandese del 2012, che aveva una composizione mista di parlamentari e cittadini, il caso belga è ancora diverso perché la partecipazione dei cittadini si effettua all'interno delle commissioni parlamentari (nel caso di Bruxelles e della Vallonia). M. REUCHAMPS, *Belgium's experiment in permanent forms of deliberative democracy*, in Constitutionnet, 17 gennaio 2020, <http://hdl.handle.net/2078.1/225773>.

¹⁰² Su tutte queste esperienze, in dettaglio, P. PICIACCHIA, *Le "vie infinite" della democrazia partecipativa e il dilemma costituzionale della sua integrazione nei processi decisionali basati sulla rappresentanza. Quali modelli per gli ordinamenti del XXI secolo?*, cit., 246 ss.

¹⁰³ Art. 70 bis e ter (*Des commissions mixtes et des panels citoyens*), www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglement_tableau_sjd_fr_edition_2024-07_drukversie_webversie.pdf.

¹⁰⁴ Considerando proprio l'istituzionalizzazione "debole" degli istituti partecipativi da parte delle entità federate, ed una serie di questioni costituzionali non risolte, a livello federale si è proceduto in maniera più completa attraverso l'adozione prima di una legge federale e poi di modifiche dei regolamenti parlamentari. Vedi P. PICIACCHIA *Le "vie infinite" della democrazia partecipativa e il dilemma costituzionale della sua integrazione nei processi decisionali basati sulla rappresentanza. Quali modelli per gli ordinamenti del XXI secolo?*, cit., 245. Sull'analisi delle esperienze delle entità federate al fine di introdurre gli stessi istituti a livello federale si veda il Rapporto informativo del Senato belga del 18 giugno 2021 "La nécessité de moderniser notre système démocratique par une participation accrue des citoyens dans la prise de décisions", adottato dalla *Commission du Renouveau démocratique et de la Citoyenneté*, www.senate.be/informatieverslagen/7-117/Senat_rapport_participation_accrue_des_citoyens-2021.pdf.

primario), nel caso germanofono e federale, e con modifiche dei regolamenti parlamentari negli altri casi. Questa differenza risulta da un “travaglio” giuridico di non poco conto, che lascia in piedi diverse zone grigie, per il fatto di non poter incidere su di una serie di principi costituzionali inerenti all’autonomia dei parlamenti ed alle materie di competenza delle entità federate, anche se riletta in maniera “elastica” nel parere della sezione legislativa del Consiglio di Stato del 29 dicembre 2020, che lascia però aperte diverse questioni di natura costituzionale¹⁰⁵.

Il primo modello ad essere istituzionalizzato è stato il “Dialogo cittadino permanente” del Parlamento della Comunità germanofona (cosiddetto *Ostbelgien model*), con l’introduzione di un dispositivo ambizioso di deliberazione cittadina che si affianca al Parlamento comunitario, dopo anni di riflessione e di progetti pilota. Tre motivi principali sarebbero stati alla base dell’istituzione di questo Dialogo: arricchire la decisione pubblica, salvare la democrazia rappresentativa e rafforzare l’identità della Comunità germanofona, erigendosi inoltre a modello innovatore su scala mondiale¹⁰⁶.

Questa esperienza si colloca in un contesto politico e istituzionale particolare. La Comunità germanofona (Belgio dell’Est) è la più piccola entità federata del paese, cosa che consente ai parlamentari, che normalmente svolgono un’occupazione diversa, di avere contatti regolari con la popolazione. L’idea stessa dell’istituzionalizzazione proviene dai più alti responsabili politici della Comunità ed ha ricevuto il sostegno di tutti i partiti politici¹⁰⁷.

Il decreto, norma di rango primario, che istituisce un “Dialogo cittadino permanente” è stato adottato all’unanimità dal Parlamento della Comunità germanofona il 25 febbraio 2019¹⁰⁸. Gli “attori” del Dialogo cittadino sono le assemblee cittadine, il Consiglio cittadino e il Segretario permanente. Il Consiglio cittadino permanente o *Bürgerrat* (art. 4) si occupa della preparazione, attuazione e vigilanza sul seguito dell’attività delle assemblee. È composto di 24 membri estratti a sorte tra i cittadini che hanno partecipato ad una assemblea cittadina per un mandato di 18 mesi, con il rinnovo ogni sei mesi di un terzo dei componenti. La partecipazione dei cittadini al Consiglio (ed alle assemblee) è volontaria. Le decisioni sono normalmente prese per *consensus*, se non c’è accordo con la maggioranza dei 2/3 alla presenza di almeno la maggioranza dei membri. Le assemblee cittadine (*Bürgerversammlungen*) «sono convocate puntualmente al fine di elaborare raccomandazioni

¹⁰⁵ Circa il controllo preventivo di costituzionalità svolto attraverso pareri non vincolanti dalla sezione legislativa del Consiglio di Stato, vedi A. MASTROMARINO, *Belgio*, cit., 156-157.

¹⁰⁶ <https://equalitybylot.com/2019/03/01/new-permanent-sortition-assembly-in-belgium/>. Vedi C. NIESSEN, M. REUCHAMPS, *Le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n. 2426, 2019. Come ricordano gli Autori a p. 10 «L’une des premières rencontres d’un mandataire politique germanophone avec un dispositif de démocratie délibérative remonte à novembre 2011, lorsque Ferdel Schröder (PFF), alors président du Parlement de la Communauté germanophone, assiste au G1000, un sommet de citoyens tirés au sort pour délibérer de questions politiques importantes pour l’avenir de la Belgique. Fortement intéressé par l’initiative et par son déroulement, F. Schröder nourrit alors l’ambition d’initier une expérience semblable en Communauté germanophone».

¹⁰⁷ Il ministro presidente del Governo, Oliver Paasch, e i presidenti del parlamento Alexander Misen e Karl-Heinz Lambertz.

¹⁰⁸ *Décret instituant un dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone* www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2019022506&table_name=loi. Vedi anche https://etaamb.openjustice.be/fr/decret-du-25-fevrier-2019_n2019201683.html. Il modello della “camera dei cittadini” estratta a sorte è stata di recente vagheggiata proprio da un filosofo belga, D. VAN REYBROUCK, *Contre les élections*, Paris, Actes Sud, 2014 (traduzione dall’olandese).

su di un soggetto specifico» (art. 3, c. 1), e se ne possono convocare da una a tre l'anno. Esse sono composte da un numero variabile tra 25 e 50 cittadini estratti a sorte in modo da assicurare la varietà dell'assemblea, sulla base dei registri della popolazione e del registro degli stranieri dei comuni della regione di lingua tedesca (con stratificazione in base a sesso, età, equilibrio geografico, caratteristiche socio-economiche, più ulteriori requisiti a seconda del tema da trattare stabiliti dal Consiglio cittadino). Anche nelle assemblee si decide per *consensus* ma se ci sono dissensi basta la maggioranza dei 4/5 a patto che siano presenti almeno i 4/5 dei membri.

Per quanto riguarda la scelta del tema, questo è selezionato dal Consiglio sulla base delle proposte presentate da almeno due componenti del Consiglio, da un gruppo parlamentare, dal governo della Comunità germanofona o da almeno 100 cittadini. Le proposte devono essere accompagnate da una spiegazione del tema e dalla giustificazione del perché questo si presti ad essere discusso da un'assemblea cittadina (art. 7, c. 2). Ogni anno, «alla fine del dibattito parlamentare sulla dichiarazione di governo che si tiene all'inizio di ogni sessione del Parlamento» (art. 7, c. 1), il Consiglio cittadino si riunisce per stabilire i temi che, nei successivi 12 mesi, saranno discussi dalle assemblee cittadine. I temi devono rientrare nelle competenze della Comunità ma si può eccezionalmente derogare a questa regola¹⁰⁹. Il Consiglio prende tutte le decisioni sull'organizzazione e svolgimento delle assemblee (art. 8), tra cui il numero di cittadini e la loro selezione (con le caratteristiche e le incompatibilità stabilite dall'art. 3, c. 4 del decreto), la fissazione di data, durata, luogo, programma e budget, la designazione dei facilitatori, la selezione degli esperti. In tutte queste attività si avvale dell'ausilio del Segretariato permanente (*Permanentes Sekretariat*, art. 5), nominato dal segretario generale del parlamento della Comunità germanofona tra i funzionari parlamentari. Questo assiste alle sedute del Consiglio cittadino con voto consultivo e ne prepara ed esegue le decisioni.

Un ciclo di “Dialogo cittadino” consta dunque di quattro tappe: scelta del tema, convocazione dell'assemblea cittadina estratta a sorte (viene informata del tema selezionato dal Consiglio, ne discute e formula raccomandazioni con l'assistenza di un moderatore di professione), formulazione delle raccomandazioni (una delegazione dell'assemblea presenta le raccomandazioni durante una seduta pubblica della commissione competente per materia del Parlamento della Comunità¹¹⁰), attuazione o seguito delle raccomandazioni. La commissione parlamentare deve indicare con un proprio parere se e come le raccomandazioni saranno eseguite e in caso di non accoglimento fornire una motivazione (art. 9, c. 2). Si tiene poi una nuova seduta pubblica della commissione parlamentare durante la quale il parere è discusso con i membri dell'assemblea cittadina (art. 9, c. 3). Il Consiglio cittadino monitora l'implementazione delle raccomandazioni ed entro un anno lo stato di avanzamento dell'attuazione è presentato e discusso durante una seduta pubblica della

¹⁰⁹ «Avec l'accord du bureau, le conseil citoyen peut aussi, dans des cas particulièrement motivés, choisir des sujets qui ne sont pas ou seulement indirectement en relation avec les compétences de la Communauté germanophone. Il est interdit de proposer des thèmes en contradiction avec les droits de l'homme et les libertés fondamentales qui figurent au titre 2 de la Constitution ainsi que dans les traités internationaux ratifiés par la Belgique».

¹¹⁰ Questo è un momento di grande rilievo, perché inizia l'innesto del momento civico nei lavori parlamentari.

commissione parlamentare competente (art. 10). Il Consiglio cittadino pubblica un rapporto di valutazione¹¹¹. Tutto il processo è pubblico, e ciò fornisce un'impronta democratica molto forte a questo sistema, consentendo di verificarne l'impatto pratico sull'adozione delle leggi.

Un sistema ancora più peculiare dal punto di vista dell'integrazione tra istanze deliberative e sedi decisionali risulta quello istituito dal Parlamento della Regione di Bruxelles-capitale e dall'Assemblea riunita della Commissione comunitaria comune o COCOM¹¹² e dall'Assemblea della Commissione comunitaria francese o COCOF¹¹³ che, attraverso modifiche dei propri regolamenti parlamentari (rispettivamente il 13 dicembre e il 20 dicembre 2019) hanno introdotto la possibilità di creare commissioni deliberative miste composte da parlamentari e cittadini estratti a sorte e "invitati" a far parte di queste commissioni.

I sistemi sono quasi identici, come si vede mettendo a confronto l'art. 25/1 del regolamento comune e l'art. 42ter del regolamento del parlamento francofono. In particolare, ciascuno di questi parlamenti può creare una commissione parlamentare "mista", composta da 15 parlamentari (12 alla COCOF) e 45 cittadini (36 alla COCOF), ossia un terzo e due terzi¹¹⁴, per presentare raccomandazioni su di una specifica questione. Ogni residente di Bruxelles di età superiore a 16 anni ha la possibilità di essere estratto a sorte e di partecipare ad una sessione deliberativa per formulare raccomandazioni su questioni di competenza del Parlamento della Regione di Bruxelles e del parlamento francofono di Bruxelles¹¹⁵. Si tratta

¹¹¹ Per approfondimenti, R. GEBAUER, A.-M. SAUTTER, M. REUCHAMPS, *Le Parlement de la Communauté germanophone comme laboratoire de participation citoyenne : Analyse du suivi des recommandations du Dialogue citoyen permanent en Belgique de l'Est*, in *Lien Social et Politiques*, n. 92, 2024.

¹¹² Con modifica del regolamento comune alle due assemblee: www.parlement.brussels/wp-content/uploads/2017/04/reglement_fr-1.pdf (in particolare si tratta dell'art. 25/1). La Regione di Bruxelles-Capitale è l'unica Regione belga ufficialmente bilingue (francese e olandese). Le competenze comunitarie sono gestite, a Bruxelles, da due autorità pubbliche separate: la Commissione comunitaria fiamminga (*Vlaamse Gemeenschaps Commissie*, VGC) e la Commissione comunitaria francese (*Commission communautaire française*, COCOF), che sono di fatto delle collettività politiche decentralizzate delle Comunità francese e fiamminga e non delle autonome entità federate (non sono dotate dell'autonomia costitutiva). Esiste inoltre una Commissione comunitaria congiunta (*Gezamelijke Gemeenschapscommissie*, GGC/COCOM) per la gestione delle istituzioni culturali di interesse comune alle due comunità linguistiche (composta da tutti i deputati del Parlamento della Regione di Bruxelles-Capitale, sia del gruppo linguistico francese che di quello olandese). Come osservato, le tre Commissioni comunitarie «sono organi giuridicamente distinti composti dalle stesse persone che compongono gli organi regionali, la cui creazione nel 1989 è dovuta al divieto di principio contenuto nell'art. 39 (precedentemente 107 *quater*) di conferire alle Regioni materie di competenza delle Comunità». Vedi F. DELPÉRÉE (a cura di), *L'ordinamento federale belga*, Torino, Giappichelli, 1996, pp. 245-246. Dunque col termine "assemblee bruxellesi" qui si intendono i parlamenti della Regione di Bruxelles-capitale, l'assemblea della COCOM e quella della COCOF, ad esclusione dell'assemblea della VGC.

¹¹³ www.parlementfrancophone.brussels/le-parlement/fonctionnement/fonctionnement_annexes/Reglement_PFB_21.10.2011.pdf (si tratta dell'art. 42 ter). Il parlamento francofono brussellese riunisce i 72 membri francofoni del Parlamento di Bruxelles.

¹¹⁴ Nelle proposte avanzate dai deputati ecologisti nel 2016 e 2017 la percentuale era di metà e metà.

¹¹⁵ Questi i criteri specifici per l'estrazione a sorte: essere iscritti nel registro della popolazione o degli stranieri in un comune della Regione di Bruxelles; avere almeno 16 anni compiuti; non essere oggetto di condanna o di una decisione di sospensione del diritto di voto a livello comunale; non esercitare mandati a livello nazionale locale o governativo, non trovarsi in una posizione manifesta di conflitto di interesse. L'estrazione a sorte avviene in due tappe: nella prima, 10.000 inviti sono mandati per posta ai residenti della Regione di Bruxelles di qualsiasi nazionalità. Chi intende rispondere all'invito si deve iscrivere per la seconda estrazione a sorte sulla piattaforma democratie.brussels o per telefono. Al momento dell'iscrizione vengono chieste le caratteristiche socio-demografiche. La seconda estrazione a sorte si effettua attraverso un metodo di campionatura che stabilisce preventivamente i criteri che possano assicurare una selezione differenziata e rappresentativa almeno in termini di genere, età, lingue ufficiali della Regione di B-C, ripartizione geografica e livello di istruzione. In base al tema della commissione, si possono stabilire ulteriori criteri. I

dunque di una platea più ampia rispetto a quella degli elettori¹¹⁶. I parlamentari che partecipano sono i membri della commissione parlamentare permanente che si occupa dell'argomento affrontato dalla commissione deliberativa. La proposta dei temi di cui occuparsi è aperta anche al pubblico. Se 1000 cittadini sostengono un tema, la loro proposta deve essere presa in considerazione dall'ufficio del parlamento che seleziona il soggetto e che stabilisce i compiti della commissione deliberativa. La commissione è assistita da un comitato di accompagnamento composto da ricercatori e pratici nell'ambito della partecipazione cittadina, da eventuali esperti della questione su cui deliberare e dai membri del personale delle rispettive assemblee. Gli argomenti da trattare devono rientrare nelle rispettive competenze, essere conformi ai diritti fondamentali e rispettare gli obblighi internazionali e sovranazionali del Belgio. Le fasi dei lavori sono tre: una fase pubblica di informazione dei componenti delle commissioni; dibattiti a porte chiuse di gruppi ristretti di parlamentari e cittadini; una presentazione pubblica delle proposte di raccomandazioni seguita da un voto.

Se in questo processo deliberativo il potere dei cittadini è importante, il quadro istituzionale e giuridico del Belgio non permette tuttavia ad essi di votare ufficialmente in sede parlamentare. Ossia, il voto finale sulle raccomandazioni è soggetto ad una procedura separata: un voto segreto consultivo per i cittadini e un voto pubblico a maggioranza assoluta dei parlamentari su ciascuna proposta di raccomandazione¹¹⁷. In caso di discordanza tra i due voti, i deputati che hanno votato contro o si sono astenuti devono motivare la propria decisione¹¹⁸. Le raccomandazioni approvate dai due gruppi sono integrate in un rapporto sottoposto alla commissione parlamentare permanente composta dai 15 (o 12) parlamentari della commissione deliberativa. Nel giro di sei mesi questa commissione deve presentare un rapporto sul seguito delle raccomandazioni in una seduta pubblica alla quale sono invitati i cittadini che hanno fatto parte della commissione deliberativa. Ricordiamo che i dettagli dell'estrazione a sorte (un aspetto delicato è ad

cittadini estratti a sorte (che non hanno alcun obbligo di partecipare alla commissione deliberativa) seguono una seduta preparatoria per essere edotti della procedura. Essi ricevono un rimborso spese per ogni partecipazione e possono usufruire di altri aiuti come un servizio di *babysitting* per i figli fino a 12 anni oppure una formazione specifica a richiesta.

¹¹⁶ Il diritto di voto a partire dai 16 anni è al momento previsto per le elezioni europee. Si è criticato il fatto che i giovani tra i 16 e i 18 anni e gli stranieri residenti nella Regione di Bruxelles capitale possono essere estratti a sorte per formare le commissioni deliberative mentre non godono del diritto di voto per i parlamenti brussellesi. Vedi J. VRYDAGH, J. BOTTIN, M. REUCHAMPS, F. BOUHON, S. DEVILLERS, *Les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort au sein des assemblées bruxelloises*, in *Courrier hebdomadaire*, n° 2492, 2021, 27.

¹¹⁷ Una precedente proposta di decreto del 19 dicembre 2017 della COCOF era stata censurata dalla sezione legislativa del Consiglio di Stato in un parere del 25 giugno 2018 (*AVIS* n. 63.347/2) proprio per il fatto che attribuiva ai cittadini potere di voto deliberativo all'interno delle commissioni parlamentari miste, equiparando così le commissioni miste alle altre commissioni parlamentari. Ciò non sarebbe conforme a quanto previsto dall'art. 44 della Legge Speciale dell'8 agosto 1980, ai sensi del quale le commissioni dei parlamenti delle entità federate devono essere composte da parlamentari sulla base della rappresentazione proporzionale dei gruppi politici (un analogo obbligo non esiste per il parlamento federale). Il Consiglio fa anche notare che la COCOF non dispone dell'autonomia costitutiva e quindi non può modificare il funzionamento della propria assemblea parlamentare. Per questi motivi le modifiche regolamentari del 2019 non parleranno più di commissioni "miste", per non ingenerare dubbi sul ruolo non decisionale dei cittadini, ma di commissioni "deliberative". Vedi J. CLARENNE, C. JADOT, *Les outils délibératifs après des parlements sous l'angle du droit constitutionnel belge*, cit., 53.

¹¹⁸ «Si au moins une majorité absolue des citoyens présents tirés au sort votent en faveur ou en défaveur d'une proposition de recommandation et que la majorité des députés votent dans le sens contraire ou s'abstiennent, les députés ayant voté dans le sens contraire ou s'étant abstenus sont invités à motiver leur vote».

esempio quello della “diversità linguistica”) e del funzionamento delle assemblee deliberative sono contenuti in specifici Vademecum approvati il 10 luglio 2020 dall’Assemblea della COCOF e il 17 luglio 2020 dal Parlamento della Regione di Bruxelles capitale e dall’Assemblea della COCOM¹¹⁹.

Questo dispositivo deliberativo in sede parlamentare è la concretizzazione di una volontà espressa durante la costituzione dei governi brussellesi a seguito delle elezioni regionali del 26 marzo 2019. Tale intenzione era già stata manifestata dai parlamentari ambientalisti (partiti Écolo e Groen) di tutti i livelli di governo nella precedente legislatura (2014-2019), dove erano all’opposizione, senza ottenere allora il sostegno della maggioranza, benchè in quella legislatura il Parlamento della Regione di Bruxelles capitale e l’Assemblea riunita della COCOM avessero intrapreso un percorso di aggiornamento del proprio regolamento comune al fine proprio di aumentare i meccanismi di controllo e partecipazione civica, inclusa un’esperienza non istituzionalizzata di coinvolgimento dei cittadini estratti a sorte in un processo deliberativo¹²⁰. Écolo aveva sottoposto nel febbraio 2016 una proposta di modifica del regolamento sia al Parlamento vallone che a quello della Comunità francese al fine di inserire delle commissioni miste, e lo stesso aveva fatto nei confronti della Camera dei rappresentanti federale (insieme ai verdi fiamminghi, i Groen) nel luglio dello stesso anno. Nel dicembre 2017 la stessa proposta venne presentata all’Assemblea della COCOF e nel marzo del 2018 (con Groen) al Parlamento della Regione di Bruxelles capitale. Essendo all’opposizione i partiti verdi hanno visto rigettata la proposta in tutte le istanze, anche con obiezioni di tipo giuridico che sfoceranno poi nell’*AVIS* della sezione legislativa del Consiglio di Stato del 25 giugno 2018, su citato, che fornisce indicazioni utili per la successiva istituzionalizzazione normativa delle commissioni deliberative (tramite modifiche del regolamento parlamentare, atto che non soggiace all’esame del Consiglio di Stato), con i limiti che vedremo.

A seguito delle elezioni generali del 2019, che hanno visto un aumento significativo del numero dei deputati ecologisti a livello federale, nelle Regioni di Bruxelles e in Vallonia, la situazione politica è cambiata¹²¹. Negli accordi di coalizione per la costituzione degli esecutivi, in cui sono entrati anche i partiti “verdi”, vi era spazio per il rafforzamento della democrazia deliberativa in seno parlamentare (altri partiti, come il partito socialista, pure

¹¹⁹ vademecum2023.pdf (parlementfrancophone.brussels); VD2023.pdf (parlement.brussels).

¹²⁰ Tra ottobre e novembre 2017: “Make your Brussels Mobility” (ma senza la presenza di parlamentari). Inoltre la “risoluzione cittadina” finale non ha trovato seguito nel parlamento regionale. Vedi J. VRYDAGH, J. BOTTIN, M. REUCHAMPS, F. BOUHON, S. DEVILLERS, *Les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort au sein des assemblées bruxelloises*, cit., 8-9. Gli Autori (alcuni dei quali hanno partecipato come esperti all’elaborazione dell’istituzionalizzazione del progetto deliberativo) sottolineano in maniera particolare i prodromi posti grazie alla spinta dei partiti ecologisti nella legislatura regionale 2014-2019 nella quale l’idea delle commissioni deliberative miste è stata formalmente avanzata da alcuni di questi deputati prendendo spunto dall’esperienza della Convenzione costituzionale irlandese del 2012-2013.

¹²¹ Secondo M. REUCHAMPS, *Belgium’s experiment in permanent forms of deliberative democracy*, in Constitutionnet.org, 17 gennaio 2020, «The experimentation in establishing permanent forums for direct citizen involvement constitutes an advance from hitherto deliberative processes which were one-off experiments, i.e. non-permanent procedures. The relatively large size of the Brussels Region, with over 1 200 000 inhabitants, means that the lessons will be key in understanding the opportunities and risks of ‘deliberative committees’ and their potential scalability». Un fattore decisivo per implementare questa decisione deriverebbe dal fatto che a seguito delle elezioni del 2019 sono entrati in parlamento per la prima volta molti deputati di giovane età, tendenzialmente più inclini a queste innovazioni.

volevano introdurre strumenti di potenziamento democratico, con riferimento al diritto di petizione)¹²². Queste iniziative hanno fatto eco a quella della Comunità germanofona con cui condividono l'istituzionalizzazione della prassi dell'estrazione a sorte come meccanismo di partecipazione, e della deliberazione come supporto per l'adozione della decisione democratica. Il dispositivo parlamentare di Bruxelles si distingue da quello germanofono per due aspetti: per l'integrazione delle commissioni deliberative nel funzionamento stesso del parlamento e soprattutto per la loro natura mista¹²³. Quest'ultimo aspetto è ripreso dalla Convenzione costituzionale irlandese del 2012, formula considerata uno dei fattori chiave della riuscita del processo e dell'accettazione delle proposte della Convenzione da parte dei diversi partiti. Anche se i cittadini non hanno gli stessi poteri dei deputati, si tratta comunque di una formula inedita, anzi di una novità mondiale (nonostante i limiti che emergono dai pareri del Consiglio di Stato).

La scelta di ricorrere a questo sistema di deliberazione all'interno delle commissioni parlamentari miste invece che ad uno analogo a quello del dialogo cittadino permanente germanofono non è stata esplicitamente giustificata. Va tuttavia ricordato che un simile sistema era stato già previsto in una proposta di ordinanza brussellese e in una della COCOM nella legislatura precedente e che era stata espressamente inserita nella dichiarazione di politica regionale brussellese, come pure nella dichiarazione politica del governo della Regione vallona e in quella del governo della Comunità francese. Dunque l'idea di integrare i cittadini estratti a sorte nel funzionamento del parlamento stesso è stata formulata prima dell'iniziativa del dialogo germanofono¹²⁴. Come visto sopra, la peculiare soluzione brussellese si spiega anche per gli ostacoli giuridici segnalati dal Consiglio di Stato.

Per quanto riguarda la Regione vallona, le modalità di introduzione delle commissioni deliberative miste sono state un po' più accidentate. La Regione aveva inizialmente manifestato l'interesse a riprendere il sistema del dialogo cittadino permanente, avendo all'uopo adottato una bozza di decreto, atto di livello primario, che il Consiglio di Stato aveva fatto salvo da censure di incostituzionalità, ma alla fine ha deciso di procedere con modifiche del solo regolamento parlamentare e di introdurre commissioni miste come quelle brussellesi (art. 130bis, introdotto nell'ottobre 2020)¹²⁵. Il Parlamento regionale dunque può, su iniziativa dei cittadini o di almeno la maggioranza semplice dei propri

¹²² Inoltre, come ricordato, alle elezioni del Parlamento di Bruxelles era stato eletto un deputato del movimento Agora, un *single issue party* a favore delle assemblee cittadine estratte a sorte. Vedi J. VRYDAGH, J. BOTTIN, M. REUCHAMPS, F. BOUHON, S. DEVILLERS, *Les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort au sein des assemblées bruxelloises*, cit., 24.

¹²³ Così J. VRYDAGH, J. BOTTIN, M. REUCHAMPS, F. BOUHON, S. DEVILLERS, *Les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort au sein des assemblées bruxelloises*, cit., 5.

¹²⁴ J. CLARENNE, C. JADOT, *Les outils délibératifs auprès des parlements sous l'angle du droit constitutionnel belge*, cit., 49. Vedi Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, Proposition d'ordonnance spéciale visant à introduire la faculté de créer des commissions mixtes composées de citoyens tirés au sort et de députés bruxellois, n° 660/1, 22 mars 2018; Assemblée de la Commission communautaire française, Proposition de modification du règlement visant à introduire la faculté de créer des commissions mixtes composées de citoyens tirés au sort et de députés bruxellois, n° 94/1, 19 décembre 2017; Assemblée de la Commission communautaire française, Proposition de décret visant à introduire la faculté de créer des commissions mixtes composées de citoyens tirés au sort et de députés francophones bruxellois, document non reproduit dans les documents parlementaires, date inconnue.

¹²⁵ Il testo del regolamento: https://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2020_2021/ROI/248_6.pdf.

membri, costituire una commissione deliberativa composta di deputati e cittadini estratti a sorte «per dibattere un problema specifico di interesse generale ed elaborare proposte di raccomandazioni» (art. 130bis, c. 1). L’iniziativa cittadina è espressa sotto forma di proposta indirizzata al Parlamento in via cartacea o via web (sul sito del Parlamento), e per essere ricevibile deve essere firmata da almeno 2000 persone residenti sul territorio della Regione vallona, di almeno 16 anni compiuti, deve avere formulazioni o contenuti non manifestamente crudi o offensivi né in contrasto con i diritti umani e le libertà fondamentali garantiti dal Titolo II della Costituzione e dai trattati internazionali ratificati dal Belgio, deve ricadere nella competenza della Regione vallona o in una competenza trasferita dalla Comunità francese, rispettare gli obblighi internazionali e sovranazionali del Belgio ed essere formulata in modo da consentire la discussione di una questione specifica di interesse generale piuttosto che avere la forma di una o più domande chiuse (art. 130bis, c. 2). I 30 cittadini che andranno a comporre la commissione deliberativa sono estratti a sorte sulla base del registro nazionale a condizione che abbiano i requisiti di eleggibilità al Parlamento vallone, dunque siano cittadini belgi residenti in Vallonia e di almeno 18 anni (art. 130bis, c. 8). Questi requisiti più rigidi rispetto alle commissioni bruxellesi si giustificano alla luce della realtà demografica diversa della Vallonia¹²⁶. L’organizzazione delle commissioni spetta al comitato di accompagnamento, costituito dal Parlamento (ed assistito dai servizi parlamentari) su proposta della conferenza dei presidenti, composto da quattro ricercatori o pratici nell’ambito della partecipazione cittadina, per un periodo di due anni (art. 130bis, c. 12 e 13). Una peculiarità è che in questo caso non si parla di cittadini estratti a sorte “invitati” a far parte delle commissioni deliberative. Gli altri aspetti sono sovrapponibili a quelli delle commissioni bruxellesi, incluso il voto separato dei cittadini e dei parlamentari e la necessità per i parlamentari di giustificare il voto contrario a quello dei cittadini, nonché il monitoraggio nei sei mesi successivi al deposito del rapporto della commissione deliberativa con l’obbligo per la commissione parlamentare competente per argomento di fornire informazioni sull’implementazione delle raccomandazioni con un rapporto motivato¹²⁷.

4.1. I complessi profili giuridici e i motivi dell’istituzionalizzazione incompiuta

Le istituzioni deliberative belghe sembrano molto avanzate, tuttavia sotto il profilo giuridico-costituzionale permangono diverse opacità. Il riferimento principale in merito alla legittimità dell’introduzione degli strumenti deliberativi a Costituzione invariata è l’*Avis* emesso dalla sezione legislativa del Consiglio di Stato nell’esercizio delle funzioni consultive il 29 dicembre 2020¹²⁸, che tuttavia lascia dubbi su alcuni aspetti.

¹²⁶ A Bruxelles ci sono molti stranieri residenti a causa del ruolo internazionale della capitale belga.

¹²⁷ Sulla prima commissione istituita nella Regione nel febbraio 2024 vedi www.dreamocracy.eu/commission-deliberative-le-parlement-wallon-innove-face-a-la-crise-democratique/.

¹²⁸ Conseil d’État, Avis n° 68.041/AG, 29 décembre 2020 (concernant Parlement wallon, Proposition de décret institutionnalisant l’assemblée citoyenne et le conseil citoyen, n° 221/1, 1er septembre 2020 et n° 221/1bis, 2 septembre 2020).

Tra questi, solleva perplessità l'introduzione del Dialogo permanente in *Ostbelgien* senza modificare anche il regolamento parlamentare (benché, evidentemente, il decreto che ha introdotto lo strumento abbia previsto una serie di obblighi per il Parlamento e conseguentemente diritti per i cittadini) e delle commissioni miste a Bruxelles e in Vallonia senza ricorrere anche ad un atto di livello primario (benché le commissioni miste vengano considerate organi solo consultivi dei parlamenti, e dunque rientranti nella loro autonomia regolamentare, ci sono aspetti che incidono sui diritti dei cittadini come l'accesso ai registri per l'estrazione a sorte; sono inoltre previsti obblighi di discussione e motivazione per gli organi parlamentari). Inoltre, l'estensione del ragionamento fatto dal Consiglio di Stato nell'esame della bozza del decreto della Regione vallona al decreto della Comunità germanofona non appare del tutto corretto, poiché quel progetto non prevedeva specifici obblighi di presa in esame, di verifica del seguito e di giustificazione della mancata considerazione delle raccomandazioni delle assemblee cittadine¹²⁹ che il secondo invece contiene.

Venendo agli aspetti generali dell'*Avis*, il Consiglio di Stato rammenta innanzitutto una propria posizione costante e risalente (a partire da un parere del 15 maggio 1985), secondo cui, anche se la Costituzione belga non consente di far ricorso alla democrazia diretta salvo apposite revisioni costituzionali (come quella effettuata nel 2014 per introdurre la consultazione popolare a livello regionale), tuttavia, l'associazione dei cittadini al processo decisionale parlamentare delle entità federate sarebbe possibile, con alcune eccezioni importanti, dal momento che si tratterebbe di un apporto puramente consultivo e la cui disciplina può rientrare nell'autonomia regolamentare dei parlamenti. Per questo motivo il Consiglio di Stato non ha censurato il ricorso al decreto da parte del Parlamento vallone che introduceva un dialogo cittadino permanente simile a quello germanofono¹³⁰.

Nel parere si trattano diversi punti importanti per delineare il perimetro giuridico-costituzionale dell'esercizio della democrazia deliberativa belga attraverso organi composti mediante estrazione a sorte di cittadini e residenti. Riguardo alla possibilità per la Regione vallona di creare istanze relative al dialogo cittadino, il Consiglio di Stato ritiene che non si tratti di una competenza attribuita alle Regioni e che l'autonomia costitutiva prevista dall'art. 118, c. 2 cost. non rappresenti un fondamento giuridico sufficiente. Tuttavia, dal momento che l'assemblea cittadina è incaricata di fare raccomandazioni su di un soggetto specifico, qualora questo abbia un legame almeno indiretto con le competenze regionali (di cui all'art. 6 della Legge Speciale dell'8 agosto 1980 sulle Riforme Istituzionali), allora il decreto sarebbe legittimo, a patto però di precisare la necessità di tale legame. Il secondo punto riguarda la questione relativa alla creazione di istanze relative al dialogo cittadino attraverso uno specifico atto di livello primario (decreto) oppure con modifiche del regolamento del

¹²⁹ La proposta di decreto, allo scopo di «favoriser la participation des citoyens (wallons) au débat public dans un souci de promotion de la démocratie continue», introduceva un'assemblea cittadina composta da 30 cittadini estratti a sorte e un presidente con il compito di formulare raccomandazioni su argomenti puntuali. Veniva previsto un consiglio cittadino, con funzioni preparatorie rispetto all'assemblea, composto da 6 cittadini estratti a sorte di cui la metà avessero partecipato a una precedente assemblea cittadina.

¹³⁰ Qui il testo dell'*Avis*: www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68041.pdf#search=Avis%2068.041%20du%2029%20d%C3%A9cembre%202020.

Parlamento regionale. L'art. 19 della LSRI stabilisce che le materie di competenza delle Regioni sono disciplinate con decreto, mentre l'art. 44 dispone che «ciascun parlamento approva il proprio regolamento, nel quale prevede che l'ufficio del parlamento e le commissioni saranno composte in base al sistema di rappresentanza proporzionale dei suoi gruppi politici». Secondo il Consiglio di Stato, anche se nella proposta di decreto vallone si dice che l'assemblea cittadina e il consiglio cittadino sono istituiti dal Parlamento vallone ed i loro membri prestano giuramento nelle mani del presidente di questo Parlamento, tuttavia la bozza di decreto precisa espressamente che l'assemblea cittadina *non è* una commissione ai sensi dell'art. 44 della LSRI. L'atto di livello legislativo (il decreto in questo caso) non può dunque dettare le regole di funzionamento delle assemblee legislative e neanche istituire una commissione parlamentare. È ammesso l'intervento della legge in casi circoscritti, come quando sono imposti a terzi restrizioni ai diritti o obblighi, o nei casi in cui una questione per sua natura richieda una soluzione uniforme. In definitiva il Consiglio di Stato conclude che le assemblee cittadine e il consiglio cittadino non sono commissioni ex art. 44 della LSRI ma “organi collaterali” del Parlamento vallone sprovvisti di personalità giuridica e che debbono dunque essere istituiti dal legislatore decretale. Riguardo alla conformità con l'art. 33 cost., il Consiglio ritiene che l'istituzione di istanze relative al dialogo cittadino permanente non richiedano una previa revisione costituzionale poiché gli organi proposti non posseggono un reale potere decisionale, formulano solo delle raccomandazioni ed il Parlamento vallone non è obbligato a prenderle in considerazione né a dibatterne. Inoltre la partecipazione dei cittadini a queste istanze è completamente volontaria. Dunque questi organi non costituirebbero una «nuova maniera di esercitare il potere». Infine per quanto riguarda il fatto che l'estrazione a sorte dei cittadini deve assicurare una “rappresentatività” della popolazione vallona, si tratterebbe di un concetto sociologico e non politico per garantire una ripartizione equilibrata dal punto di vista demografico e geografico dei cittadini estratti a sorte e dunque non coinciderebbe con la nozione giuridica di rappresentanza.

In buona sostanza il ragionamento del Consiglio di Stato sembra ancora ritenere il testo costituzionale un ostacolo ad una visione più inclusiva di democrazia dal momento che pur ammettendo che il dialogo permanente non richiede l'adozione di atti di livello federale o di modifiche costituzionali, ne ridimensiona significativamente la portata. Tuttavia, si è osservato che nonostante la formulazione apparentemente rigida dell'art. 33 cost., il fondamento costituzionale per la democrazia partecipativa e deliberativa andrebbe rinvenuto in una serie di altri principi, in particolare l'autonomia parlamentare (da esercitare attraverso il regolamento parlamentare), l'esigenza di legalità (che giustifica il ricorso alla legge quando sono coinvolti i diritti dei cittadini terzi al parlamento), e l'autonomia costitutiva, che permette al legislatore dell'entità federata di disciplinare il funzionamento del proprio organo parlamentare in una serie di casi ben circoscritti¹³¹. Queste osservazioni portano a considerare che, ad esempio, la legge non può creare una commissione parlamentare, né attribuirle una competenza particolare, né regolare le modalità in cui

¹³¹ Così J. CLARENNE, C. JADOT, *Les outils délibératifs auprès des parlements sous l'angle du droit constitutionnel belge*, cit., 24.

questa verrà esercitata¹³². Di conseguenza qualsiasi regola procedurale che riguardasse esclusivamente il funzionamento del parlamento dovrebbe essere prevista nel regolamento parlamentare e non in una norma di legge e dunque il ricorso al regolamento dell'assemblea sarebbe un mezzo giuridico appropriato per introdurre gli strumenti partecipativi all'interno del parlamento. Se si tratta invece di attribuire diritti soggettivi a cittadini terzi rispetto al parlamento, o di strumenti che comunque ne tocchino i diritti, ci vorrebbe la legge la quale tuttavia, non potrebbe modificare in maniera sostanziale il funzionamento dei parlamenti, dal momento che gli strumenti deliberativi non sono ancora una materia rientrante nell'autonomia costitutiva delle entità federate.

In Belgio dunque si verifica una combinazione specifica tra aspetto istituzionale-parlamentare e partecipazione civica che tra l'altro riceve, a differenza di altri paesi, un elevato livello di istituzionalizzazione normativa. Più che altrove si parla di «ricorso alla democrazia deliberativa da parte dei parlamenti» tramite assemblee cittadine di cui non si riesce a comprendere immediatamente le ragioni¹³³. La “parlamentarizzazione della democrazia deliberativa” sarebbe particolarmente visibile. Tuttavia i motivi dietro l'istituzione di queste esperienze deliberative e la loro istituzionalizzazione restano poco noti e potrebbero essere spiegati in maniera diversa a seconda degli strumenti analizzati.

Dal punto di vista costituzionale le soluzioni per l'istituzionalizzazione del Consiglio permanente germanofono e delle commissioni miste brussellesi e vallone non sembrano del tutto coerenti. Il parere del 29 dicembre 2020 del Consiglio di Stato che fa salva la bozza di decreto vallone a certe condizioni (tali da non volere essere seguite dal legislatore vallone?) sembra da un lato volere dare via libera a queste nuove istituzioni democratiche ma allo stesso tempo detta paletti molto rigidi che potrebbero di fatto vanificarne l'efficacia. Allo stesso tempo si notano delle contraddizioni perché se per i meccanismi che implicano diritti e doveri dei terzi (i cittadini o i residenti non parlamentari) ci vorrebbe un atto di diritto primario (come al livello federale, dove sono state adottate due leggi per l'estrazione a sorte dei cittadini per le commissioni miste della camera e del senato), le commissioni brussellesi non hanno ricevuto un trattamento analogo e non se ne comprende bene il motivo. Anche qui l'estrazione a sorte implica l'accesso a dati personali (registri dei residenti), mentre il fatto che si tratti solo di organi consultivi e che i componenti non parlamentari non abbiano voto deliberativo né palese non sembra sanare questa lacuna. In ogni caso per dare più autorevolezza e un seguito più garantito a queste istituzioni sarebbe necessaria una modifica della Costituzione o della legge speciale. Sembra dunque trattarsi di una istituzionalizzazione debole o incompleta, in un sistema molto controllato dall'alto, le cui sorti vanno seguite nel tempo. La volontà di limitare il ricorso all'elemento civico che rischia di corrompere la purezza del modello rappresentativo si evince anche dal fatto che sono i parlamentari sovrani ad “invitare” i cittadini estratti a sorte a far parte senza diritto di voto vincolante alle commissioni permanenti allargate o dal fatto che consiglio ed

¹³² Consiglio di Stato, parere dell'8 giugno 1988 n. 18.502/2 ed altri pareri successivi.

¹³³ In questo senso, vedi M. REUCHAMPS, A.M. SAUTTER, *La parlementarisation de la démocratie délibérative: Pourquoi est-ce que les élu-es institutionnalisent la participation citoyenne au sein de leur parlement?*, in *Participations*, Vol. 34, No. 3, 2022, 1.

assemblee sono, nel caso germanofono, considerati organi esterni e collaterali al parlamento.

Più che l'istituzionalizzazione, gli aspetti più interessanti del caso belga riguardano il fatto che i cittadini possono essi stessi proporre un tema (con limiti) e che si prevede il coinvolgimento anche di gruppi vulnerabili (i residenti non cittadini, gli immigrati, etc.), ma non in Vallonia né a livello federale. Nelle modalità operative della *Just Transition* e di altri forum deliberativi non istituzionalizzati sono previsti supporti concreti all'inclusione di chi normalmente non partecipa¹³⁴.

5. La partecipazione nelle democrazie illiberali: le consultazioni nazionali ed altri esperimenti in Ungheria.

Nell'Europa centro-orientale la democrazia partecipativa e deliberativa ha importanti radici. Innanzitutto si ricordano le tradizioni socialiste, sia in termini di principi generali della forma di Stato che di innovazioni costituzionali¹³⁵. Nello Stato socialista la partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni sociali, anche sotto forma di discussione pubblica nell'ambito dell'elaborazione di progetti di legge o di altre fonti del diritto, costituiva uno dei fondamenti ideologici del sistema, con tutte le caratteristiche inerenti ad una forma di Stato a partito unico¹³⁶.

In secondo luogo, negli ultimi anni sono stati introdotti molti strumenti a livello locale, come il bilancio partecipativo, ed anche a livello nazionale, come i forum partecipativi nell'ambito delle riforme costituzionali (come accaduto in Romania nel 2013¹³⁷; la Costituzione romena del 1991 era già stata adottata facendo ricorso alla pratica socialista della consultazione pubblica, poi seguita da referendum confermativo). Inoltre, c'è stata la questione dell'allocatione dei fondi europei, attribuiti ed amministrati a livello locale attraverso forme partecipative, come prescritto dalle stesse regole della condizionalità finanziaria.

Secondo alcune letture, i cittadini di questi paesi avrebbero dato seguito con facilità alla retorica anti-elitaria dei populistici perché si sarebbero sentiti esclusi dai meccanismi liberali di una partecipazione prevalentemente rappresentativa o comunque mediata dalle *élite* di partito. Tuttavia le soluzioni proposte finora al problema del populismo in quest'area, ossia

¹³⁴ Ad esempio con servizi di traduzione per chi non parla la lingua. Vedi anche www.dreamocracy.eu/commissions-deliberatives-tout-savoir-sur-ce-modele-de-participation-reunissant-elus-et-citoyens/.

¹³⁵ Vedi M. GANINO, *Partecipare nella società socialista. Forme di manifestazione diretta dell'opinione e della volontà dei cittadini negli Stati socialisti europei*, Milano, Unicopli, 1987, 17 ss ove si ricorda che nella forma di Stato socialista l'attiva cooperazione delle masse all'amministrazione dello Stato era una componente fondamentale del centralismo democratico, funzionale alla realizzazione dell'autogoverno, dunque con una concezione differente rispetto a quella delle liberal-democrazie.

¹³⁶ Vedi M. GANINO, *Considerazioni sulla "partecipazione" nelle Costituzioni degli Stati socialisti europei*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 1987. ID, *Partecipare nella società socialista*, cit., in particolare p. 81 (dibattito pubblico) e p. 82 (assemblee cittadine).

¹³⁷ Vedi <https://participedia.net/case/7351>.

il rafforzamento dei meccanismi anti-maggioritari e l'adozione di concezioni sostanziali del costituzionalismo, oltre che di un ruolo rafforzato delle istituzioni europee, si baserebbero sulla stessa logica contestata dai populist¹³⁸.

L'Ungheria merita di essere presa in considerazione per una serie di profili. Come altri paesi dell'Europa centro-orientale ha conosciuto una certa diffusione della democrazia partecipativa negli ultimi anni, soprattutto a livello locale¹³⁹. Strumenti quali il bilancio partecipativo e le assemblee cittadine sono stati gradualmente introdotti in particolare nelle città amministrare dalle forze di opposizione (rispetto al governo nazionale di destra), come la capitale Budapest.

Al momento della transizione si era fatto ricorso all'istituto referendario – peraltro con esiti non proprio positivi – per risolvere alcune importanti questioni istituzionali¹⁴⁰, volendosi del resto prendere le distanze dalle prassi socialiste di “irreggimentazione” civica.

Sia nel testo costituzionale riformato nel periodo 1989-2010 che nella nuova Legge Fondamentale del 2011 il ricorso al referendum è limitato da una serie di requisiti procedurali e soprattutto di quorum (si richiede oltre il 50% dei voti sul 50% degli aventi diritto)¹⁴¹, anche se in diverse occasioni lo strumento referendario ha favorito il consolidamento del consenso nei confronti del Fidesz.

Nel 2010 è stata adottata una normativa che prevede la partecipazione civica nei processi normativi al fine di allinearsi alle indicazioni del Consiglio d'Europa sulla trasparenza nel processo decisionale. Si tratta della Legge CXXXI del 2010 «Sulla partecipazione pubblica nello sviluppo della legislazione», abbinata alla legge CXXX dello stesso anno «Sull'adozione della legislazione»¹⁴². La legge CXXXI stabilisce all'art. 2 che il pubblico può partecipare – sulla base dei principi di trasparenza, apertura, pubblicità e collaborazione – alle fasi di esame e di valutazione di progetti di legge presentati dal Governo. Il principale strumento attraverso cui procedere è la “consultazione pubblica”, che ai sensi dell'art. 1, c. 1 consiste in «ogni genere di commento prodotto da individui o organizzazioni non governative e non municipali su una bozza legislativa preparata dal ministro competente» (come previsto dall'art. 5, commi 3 e 4 ci sono casi in cui la consultazione non è possibile).

¹³⁸ Sul ricorso alla democrazia partecipativa e deliberativa con esiti soddisfacenti a livello locale persino nel periodo della degenerazione populista in Polonia vedi N. COLODROVISCHI, *Le développement des dispositifs participatifs dans les pays de l'Est : une solution à la crise de la démocratie représentative ?*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie*, Vol. 6, n. 1, 2024, <https://doi.org/10.54103/2612-6672/23963>. Anche L. CARSON, M. GERWIN, *Embedding Deliberative Democracy in Poland*, newDemocracy Research and Development Note, 8 May 2018.

¹³⁹ Si vedano i tre casi analizzati da E. KOVÁCS SZITKAY, D. OROSS, B. SZENTGÁLI-TÓTH, *Democratic Innovations in an Illiberal Landscape*, in I. FIKET, Č. MARKOV, V. ILIĆ, G. PUDAR DRAŠKO (Eds.), *Participatory Democratic Innovations in Southeast Europe. How to Engage in Flawed Democracies*, London, Routledge, 2024, che si concentrano sulle consultazioni nazionali, le primarie dell'opposizione e le assemblee cittadine.

¹⁴⁰ Come l'alternativa tra elezione parlamentare e diretta del capo dello Stato.

¹⁴¹ www.valasztas.hu/web/national-election-office/national-referendums. La legislazione applicabile: www.valasztas.hu/web/national-election-office/law.

¹⁴² Sul punto vedi S. SASSI, *La partecipazione della società civile nei processi decisionali: il caso britannico e il caso ungherese*, in *Dpce online*, n. 4/2019. Vedi anche S. ROSE-ACKERMAN, *From Elections to Democracy in Central Europe: Public Participation and the Role of Civil Society*, in *East European Politics and Societies*, Vol. 21, n. 1, 2007; L. KOMÁROMI, *Participatory Democracy: International and European Tendencies, Constitutional Framework in Visegrád Countries, Hungarian Instruments and Experiences*, in *Iustum Aequum Salutare*, XL, 3, 2015; V.L. VÉRTESY, *The Public Participation in the Drafting of Legislation in Hungary*, in *International Public Administrative Review*, Vol. 4, issue 4, 2016; K. EGRESI, *Democrazia interrotta. La democrazia illiberale in Ungheria dal punto di vista della cultura politica*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2024.

La consultazione può essere generale (art. 8) o diretta (art. 13): la prima è obbligatoria, la seconda facoltativa. Oltre a queste due tipologie, il ministro competente può organizzarne altre, poiché è il responsabile dell'intero procedimento della consultazione (art. 7, c. 2)¹⁴³.

Come detto, la legge CXXXI lega la consultazione del pubblico alle fasi di esame e di valutazione di *drafts* legislativi presentati dal Governo (art. 2). Nella prassi si è subito manifestata una chiara presa di distanza dalle intenzioni di trasparenza dal momento che mentre prima del 2010 la maggior parte delle proposte di legge proveniva da membri dell'esecutivo, dopo il 2010 il *trend* si è invertito a favore dei parlamentari, così evitando la consultazione pubblica¹⁴⁴. Inoltre la consultazione legislativa viene collocata in una fase del procedimento tale da renderla inutile per la formulazione del testo finale, mentre la piattaforma per la consultazione *on-line*, che affianca quella via posta ordinaria, a volte è stata aperta solo per un giorno.

Lo strumento partecipativo più ambiguo utilizzato negli ultimi anni in Ungheria risulta però essere quello della “consultazione nazionale”, cui il Fidesz ha fatto ricorso quando era all'opposizione e poi ampiamente dal 2010 in avanti per un totale di ben 13 consultazioni ad oggi (una quattordicesima è attualmente in corso). Si tratta di uno strumento di democrazia partecipativa¹⁴⁵ che nelle modalità in cui è stato utilizzato (ossia con una forte manipolazione nella formulazione dei quesiti e nelle modalità di svolgimento; molto spesso come prodromo legittimante per riforme imposte dall'alto) ha però mostrato il classico atteggiamento dei politici populistici di manipolazione dell'opinione pubblica.

Le “consultazioni nazionali” sono una tipologia diversa dalle consultazioni legislative perché non si inseriscono necessariamente nel processo legislativo e pertanto non sono adeguatamente disciplinate, al punto da renderle facilmente strumento di propaganda. Le 14 consultazioni nazionali patrocinata dal Fidesz sono state organizzate infatti su iniziativa dell'esecutivo. Come la prassi dimostra, a volte queste consultazioni sono state seguite dall'adozione di pacchetti legislativi o di singole leggi ma a volte ci sono state consultazioni su temi particolari.

Lo strumento era stato introdotto in un momento storico in cui il Fidesz aveva un ridotto livello di identificazione partitica. Nel febbraio 2005 Orbán aveva annunciato, nel proprio discorso annuale ai membri del partito, che un processo di consultazione nazionale sarebbe stato organizzato per riavvicinare i cittadini alla politica. L'organizzazione fu affidata ad un consiglio consultivo non ufficialmente legato al partito che presentò alla stampa un questionario con sette quesiti da sottoporre ai cittadini sul tema della percezione della transizione democratica ungherese (cinque quesiti erano aperti, consentendo ai partecipanti di esprimere suggerimenti). È poi stato aperto al pubblico un Centro di Consultazione Nazionale dove i cittadini potevano recarsi per partecipare a dibattiti e restituire il

¹⁴³ S. SASSI, *La partecipazione della società civile nei processi decisionali: il caso britannico e il caso ungherese*, cit., 2747.

¹⁴⁴ S. SASSI, *La partecipazione della società civile nei processi decisionali: il caso britannico e il caso ungherese*, cit., 2747-2748.

¹⁴⁵ Vedi le classificazioni internazionali, www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf; <https://rm.coe.int/civil-participation-in-decision-making-toolkit-/168075c1a5>; <https://rm.coe.int/report-on-deliberative-democracy-eng/1680aaf76f>. Vedi la voce *Consultazione* di F. DE TOFFOL, A. VALASTRO, *Dizionario di democrazia partecipativa*, cit., che le considera strumenti di democrazia partecipativa.

questionario compilato. Nel mese di giugno la promozione della consultazione divenne itinerante (attraverso appositi autobus), toccando circa 700 centri abitati. I risultati della consultazione sono stati resi pubblici il 16 ottobre (“Giorno della Consultazione”) in un grande evento all’aperto che è terminato con un concerto. Le richieste dei cittadini (la diminuzione di alcune tasse) hanno poi portato all’organizzazione di un referendum il 9 marzo 2008 su tre quesiti (richiesta di abolire i tickets e quote di iscrizione in ospedali e college) approvati da oltre l’80% dei votanti. Di conseguenza il governo di coalizione socialista-liberale ha dovuto implementare quanto richiesto attraverso lo strumento della consultazione nazionale organizzata dall’opposizione, il cui esito ha poi visto una conferma referendaria. Questa consultazione ha probabilmente avuto un ruolo non secondario nella successiva vittoria elettorale del Fidesz alle elezioni politiche del 2010.

Da questo momento in avanti la consultazione nazionale è stata trasformata in uno strumento di comunicazione del premier, meno flessibile e più controllata. L’impostazione del procedimento è più o meno la seguente: si preannuncia una consultazione nazionale, che può essere propedeutica all’adozione di una legge o di una riforma costituzionale o meramente consultiva in merito ad orientamenti politici generali del Governo, anche nell’ambito delle istituzioni europee. Successivamente, ogni cittadino maggiorenne riceve per posta ordinaria una lettera del primo ministro che spiega la *ratio* della consultazione ed un questionario che va rinviato entro una certa data. A ciò si affianca una massiccia propaganda governativa a favore di certe risposte¹⁴⁶. Alla procedura cartacea si abbina la possibilità di compilare il questionario *on-line*, ma neanche la correttezza di questo strumento è sicura, seppure il grado di strumentalizzazione si sia rilevato inferiore¹⁴⁷. Si tratta dunque di uno strumento carente sotto il profilo della trasparenza¹⁴⁸: non ci sono attori indipendenti che controllino il processo, che di conseguenza risulta opaco e pilotato, i quesiti sono

¹⁴⁶ Riguardo all’ultima consultazione, lanciata il 17 novembre 2023 e i cui questionari dovevano essere restituiti entro il 10 gennaio 2024, le domande erano 11 ed ognuna di esse usava un riferimento a ciò che “Bruxelles” avrebbe voluto obbligare gli ungheresi a fare, ad esempio: «Brussels wants to do away with Hungary’s extra profit tax, as well as the subsidies on household utility bills, the interest rate freeze and the Child Protection Act; Brussels has been providing aid to Palestinian organisations, which has also reached Hamas; Brussels would send more arms to Ukraine and wants to admit Ukraine to the EU and allow Ukrainian grain in; They want to influence Hungarian politics with money sent from Brussels and overseas» (<https://abouthungary.hu/blog/the-12th-national-consultation-has-launched-here-are-the-eleven-questions>). Nell’ottobre 2024 è stata lanciata un’ulteriore consultazione nazionale sulla politica economica (per perseguire una politica economica “neutrale”, né solo incentrata verso Ovest né del tutto chiusa verso Est) e le questioni migratorie, sempre basata sulla contrapposizione tendenziosa alle istituzioni di “Bruxelles” e i cui esiti dovrebbero essere resi noti nei primi mesi del 2025. Vedi *Hungarian government announces national consultation on economic neutrality*, in telex.hu, 16 ottobre 2024.

¹⁴⁷ Come notano S. SVENSSON, A. MOLNAR, A. BATORY, *(e-)Participation and propaganda: The mix of old and new technology in Hungarian national consultations*, in T. RANDMA-LIIV, V. LEMBER (Eds.), *Engaging Citizens in Policy Making e-Participation Practices in Europe*, Cheltenham, UK • Northampton, MA, USA, Edward Elger Publishing, 2022, 56 ss. Si ricorda che un decreto governativo del 2010 attuativo della legge CXXXI stabilisce che i progetti di legge devono essere resi accessibili *on-line* prevedendo regole per raccogliere e sintetizzare i commenti del pubblico. Una legge del 2015 sull’*e-government* (legge CCXXII) si occupa solo di alcuni aspetti del rapporto tra amministrazione e cittadini nell’ambito dei servizi pubblici.

¹⁴⁸ S. SVENSSON, A. MOLNAR, A. BATORY, *(e-)Participation and propaganda: The mix of old and new technology in Hungarian national consultations*, cit., 60.

formulati in modo da produrre la risposta desiderata (in genere sì o no), mancano istanze di garanzia, vi è poca trasparenza sui risultati¹⁴⁹.

La nuova *leadership* conservatrice ha dunque reso stabile, pur senza una formale istituzionalizzazione legislativa, lo strumento della consultazione nazionale svolgendone in media una l'anno, soprattutto sulle questioni più controverse ed identitarie per il Fidesz, tra cui l'adozione della nuova Legge Fondamentale o il piano anti-immigrazione. Negli anni il numero di domande e il *format* del questionario sono stati semplificati rendendolo uno strumento sempre più manipolabile.

Le consultazioni, in generale, sono uno strumento ibrido. A seconda di come sono organizzate (se completamente dirette dall'alto o formulate in maniera più aperta), possano essere una sorta di “sondaggio deliberativo” oppure uno strumento di pura legittimazione politica. Le consultazioni nazionali ungheresi hanno preso avvio come prassi deliberativa essendo poi state trasformate in strumento per aumentare la legittimazione del partito e del governo, anche in connessione allo svolgimento di successivi referendum¹⁵⁰. Parte della dottrina le considera dispositivi “imperfetti” di democrazia deliberativa, o intermedi tra pratiche deliberative e referendum plebiscitari usati strategicamente per interessi di partito¹⁵¹.

Il Fidesz preferisce ricorrere allo strumento della consultazione, più agevole e priva di quorum e di altri vincoli procedurali rispetto al referendum che pure è stato utilizzato a fini politici in alcune occasioni, ad esempio nel 2008 e nel 2016¹⁵². In generale, grazie alla combinazione delle diverse forme di partecipazione il Fidesz è riuscito a dominare l'agenda politica per periodi molto lunghi.

Va però anche considerato che ci sono altri strumenti di democrazia partecipativa non plebiscitari come le primarie dell'opposizione (si sono tenute ad esempio in vista delle elezioni parlamentari del 2022) e le assemblee cittadine soprattutto con focus sulle tematiche ambientali. Anche se queste ultime rispondono pienamente al *format* delle altre

¹⁴⁹ Come rilevato, «Hungarian case suggests that manipulated consultation processes can serve at least three political purposes: they lend (more) credibility and authority to governments' claims of merely serving the popular will while following their essentially partisan agenda; they provide effective ammunition against criticism, particularly from the international arena; and they provide opportunity for shaping public opinion through propaganda and political marketing “dressed up” as participatory governance»: A. BATORY, S. SVENSSON, *The use and abuse of participatory governance by populist governments*, in *Policy and Politics*, Vol. 47(2), 2019, 238.

¹⁵⁰ Ad esempio la consultazione nazionale del 2015 è stata usata come fase preliminare rispetto al referendum sulle quote migranti europee del 2016 così mobilitando nel senso desiderato i cittadini (non si è però raggiunto il quorum). Nel 2017 la consultazione nazionale sul Piano Soros ha mobilitato i cittadini sulla base della teoria cospirazionista secondo cui “i burocrati di Bruxelles” avrebbero voluto attuare il “Piano Soros”, mirando a relegare sullo sfondo le lingue e le culture dei paesi europei. I risultati di questa consultazione, favorevoli al Governo, sono stati resi noti nel dicembre del 2017 e sono stati seguiti dall'adozione di un pacchetto di provvedimenti legislativi nel giugno 2018. Una analoga tendenza si è osservata per la consultazione nazionale sulla protezione della famiglia.

¹⁵¹ Vedi K. PÓCZA, D. OROSS, *From Deliberation to Pure Mobilisation? The Case of National Consultations in Hungary*, in *Politics in Central Europe*, Vol. 18, 2022, p. 80. Secondo D. OROSS, P. TAP, *Using deliberation for partisan purposes: evidence from the Hungarian National Consultation*, in *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, Vol. 34, n. 5, 2021, p. 811, se usate correttamente queste consultazioni potrebbero essere considerate prassi deliberative non solo perché rispettano alcune caratteristiche della deliberazione, ma perché creano opportunità per i cittadini di impegnarsi in discussioni su argomenti di loro stessa scelta.

¹⁵² Così D. OROSS, P. TAP, *Using deliberation for partisan purposes: evidence from the Hungarian National Consultation*, cit., p. 811 e P. VAN EEDEN, *Discover, Instrumentalize, Monopolize: Fidesz's Three-Step Blueprint for a Populist Take-Over of referendums*, in *East European Politics and Societies*, Vol. 33(3), 2019.

analoghe assemblee in altre città europee, specialmente se focalizzate su argomenti non strettamente politici o polarizzanti come quelli ambientali, finora gli esiti non sembrano essere stati particolarmente incisivi.

Infatti, solo nel 2020 l'Ungheria ha sperimentato la prima assemblea cittadina anche se da allora si è formato un network di professionisti per promuovere ed assistere queste forme deliberative¹⁵³. Le assemblee cittadine svoltesi finora hanno avuto una cornice simile: due week end e varie tappe (apprendimento, consultazione, deliberazione e decisione). Circa le modalità di selezione dei partecipanti, mutuando le migliori prassi internazionali, si è usata la selezione casuale in due fasi. La prima ha riguardato l'invio di 10.000 inviti ad altrettanti residenti selezionati casualmente sulla base di età, genere etc., invitandoli a registrarsi per la partecipazione all'AC. A chi si è registrato sono state chieste ulteriori informazioni come il livello di istruzione. Tra questi ultimi uno speciale *software* ha selezionato in media 50 componenti (40 per l'AC di Budapest del 2022). Ai partecipanti è stato attribuito un compenso di circa 100 euro. Dei facilitatori appositamente formati hanno assistito lo svolgimento dei lavori. Nella fase di apprendimento (*learning*) i componenti hanno ricevuto le informazioni basilari necessarie per prendere una decisione, e successivamente si sono riuniti in piccoli gruppi per discutere quanto appreso dagli interventi degli esperti. Nella fase successiva hanno formulato le proposte: una discussione ampia ha riguardato i dettagli delle possibili raccomandazioni da rivolgere al comune e dopo ulteriori considerazioni si è votato su quelle con maggiore supporto. Alla fine le raccomandazioni discusse e selezionate sono state riassunte in un documento e elencate per ordine di valutazione illustrando per ciascuna vantaggi e svantaggi.

L'assemblea cittadina di Budapest del 2020 è stata organizzata a seguito di una iniziativa promossa l'anno precedente da volontari e ong. Il comune di Budapest ha accolto l'iniziativa e organizzato una AC sul tema dell'emergenza climatica in città. Nella città di Miskolc hanno collaborato con il comune due organizzazioni, DemNet e Dialóg. In questo caso si sono svolte prima delle consultazioni pubbliche per selezionare il tema più sentito dalla popolazione (nella fattispecie si è trattato del miglioramento della qualità dell'aria). La AC del 2022 a Budapest non è stata focalizzata solo su questioni locali ma era anche parte della Conferenza sul futuro dell'Europa.

In generale, anche se è mancato un impatto sensibile sui decisori, si può affermare che queste esperienze, in pieno governo nazionale populista, hanno consentito di mantenere un livello di coinvolgimento autentico dei cittadini a livello locale favorendone la coscienza critica¹⁵⁴.

¹⁵³ Vedi E. KOVÁCS SZITKAY, D. OROSS, B. SZENTGÁLI-TÓTH, *Democratic Innovations in an Illiberal Landscape*, cit., 222.

¹⁵⁴ A seguito dell'Assemblea di Budapest del 2020 il comune ha inserito le proposte nella propria strategia per il clima del 2021. A Miskolc il comune ha continuato a lavorare con alcuni componenti dell'AC per attuarne le proposte ed addirittura 17 di essi sono diventati "ambasciatori per il clima" nella città. E. KOVÁCS SZITKAY, D. OROSS, B. SZENTGÁLI-TÓTH, *Democratic Innovations in an Illiberal Landscape*, cit., 225.

6. Brevi conclusioni comparate

L'utilizzo crescente a livello globale, anche in contesti culturali molto diversi fra loro, di formule e dispositivi che favoriscono il *citizen's engagement*, inteso come evoluzione delle forme partecipative del passato con dei *focus* e una diffusione più ampia, è dovuto alla necessità di contrastare vari fenomeni tra cui il pensiero politico populista – che può però abusare degli stessi strumenti come il caso ungherese ci dimostra –, la disaffezione verso la democrazia rappresentativa e verso il potere di tecnocrati e burocrati, i rischi della democrazia diretta. Guardando allo sviluppo di questi strumenti negli ultimi vent'anni, emerge come in genere essi abbiano fatto la loro comparsa in caso di crisi politica, o politico-economica, o di una più generale manifestazione di debolezza e incapacità degli attori politici tradizionali. Vi sono allo stesso tempo degli aspetti negativi nel ricorso a queste pratiche, tra i quali si possono indicare il rischio tecnologico (manipolazioni e *digital divide*), una limitata cultura della partecipazione, il coinvolgimento eccessivo dei privati (gestori delle piattaforme online, società di organizzazione delle assemblee e delle estrazioni a sorte dei cittadini, facilitatori ed esperti), i limiti del ricorso al sorteggio per la rappresentazione dei gruppi vulnerabili, la preponderanza del decisore pubblico nella gestione del processo e nell'adozione della decisione finale. Infine si osserva in alcuni paesi anche una certa "fatica" partecipativa.

I tre casi analizzati nel presente saggio vanno inseriti nel contesto politico ed istituzionale del rispettivo paese. Essi ci mostrano tre diversi livelli di connessione e considerazione delle opinioni della cittadinanza (inclusi i residenti stranieri) e tre diversi gradi di istituzionalizzazione dei rispettivi strumenti partecipativo-deliberativi nella loro interazione con la democrazia rappresentativa e diretta. Per quanto riguarda le democrazie stabilizzate, nonostante il fatto che lo stimolo a ricorrere a meccanismi partecipativo-deliberativi sia venuto, in entrambi i casi analizzati, da precedenti iniziative dal basso, l'introduzione di qualche forma di istituzionalizzazione è una decisione politica, trattandosi di strumenti maggioritari, in genere voluti da partiti con maggiore sensibilità per ambiente e partecipazione.

L'Irlanda è un caso considerato esemplare per la diffusione e il successo delle assemblee cittadine nazionali estratte a sorte. L'innovazione più importante è data dall'utilizzo di questo strumento anche per le riforme costituzionali, legandole ai referendum di revisione costituzionale obbligatori. Le assemblee cittadine irlandesi sono riuscite a contrastare il rischio di degenerazione populista in un momento di grave crisi economica e sociale. Tuttavia ciò è dovuto ad alcune caratteristiche specifiche di questo paese, difficilmente ripetibili in contesti più ampi o più divisi lungo linee politiche, sociali, etniche o religiose. In Irlanda vi è un elevato livello di fiducia e soddisfazione pubblica nella propria democrazia e non ci sono partiti politici radicali. In tale contesto, in aggiunta all'uso del sistema elettorale proporzionale del voto singolo trasferibile, ed al ricorso al referendum costituzionale, le assemblee cittadine hanno migliorato la rappresentatività e la responsabilità del sistema politico rispetto ad altre democrazie rappresentative. Inoltre

L'Irlanda è un paese piccolo e relativamente omogeneo, cosa che ha facilitato l'identificazione tra società e mini pubblici.

Le innovazioni provenienti dal Belgio sono di natura differente, perché si è proceduto ad istituzionalizzare, anche se in maniera imperfetta, strumenti innovativi che hanno circolato tra le diverse entità federate in un contesto costituzionale tradizionalmente ancorato alla democrazia rappresentativa. Le ragioni specifiche dell'introduzione delle commissioni/assemblee sono diverse dagli altri paesi, in quanto si è trattato di un tentativo di trovare consenso su temi trasversali in una società molto divisa lungo linee sia identitarie che politiche dove è difficile raggiungere accordi. Anche qui l'esigenza di provare nuovi strumenti di partecipazione è emersa in momenti di crisi politica ed istituzionale, con elevati tassi di assenteismo elettorale e voto di protesta, ma sono state le entità federate ad attivarsi per prime, col ricorso ad atti di livello primario ma soprattutto con modifiche dei regolamenti parlamentari. I due tipi di strumenti (dialogo cittadino e commissioni deliberative miste) appaiono però alquanto diversi, dal momento che, pur essendovi nei due casi un legame tra elemento civico e rappresentativo, nel Dialogo Cittadino germanofono il momento civico è precedente ed apparentemente esterno al consesso parlamentare¹⁵⁵, mentre la presa in considerazione delle raccomandazioni civiche da parte dell'assemblea parlamentare (discussione, accoglimento, rigetto motivato o seguito) avviene in un momento successivo. Nelle commissioni miste dei parlamenti brussellesi e vallone si introduce una variante diversa, perché oltre ad integrarsi l'elemento civico in quello parlamentare (le commissioni deliberative sono una declinazione "allargata", per discutere di argomenti non puntuali, delle ordinarie commissioni parlamentari), si anticipa fin dall'inizio del processo l'intervento dell'istituzione parlamentare, che ne gestisce praticamente tutte le fasi. In entrambe le tipologie tuttavia è consentita una iniziativa civica in aggiunta a quella parlamentare per la richiesta di costituzione degli organi deliberativi, anche attraverso l'utilizzo di piattaforme informatiche, sulle quali si può depositare un'iniziativa e sottoporla alle firme popolari necessarie¹⁵⁶. Un'altra caratteristica distintiva dei casi belgi risiede nel fatto che l'organizzazione e gestione dei procedimenti deliberativi avviene prevalentemente *in-house*, essendo il ricorso a soggetti privati esterni più limitato rispetto all'Irlanda. Infine, si evidenzia come qui questi strumenti diano vita ad una integrazione limitata dell'elemento civico nel funzionamento degli organi rappresentativi, almeno a Costituzione invariata, dal momento che la giurisprudenza costituzionale preventiva del Consiglio di Stato è stata chiara nell'indicare i limiti di questi istituti. Infatti, basandosi sulla tradizionale chiusura nei confronti della democrazia diretta, la sezione legislativa del Consiglio di Stato è sembrata apparentemente aprire agli strumenti partecipativi, ma allo stesso tempo ne ha ridimensionato la portata, considerandoli come

¹⁵⁵ In realtà ci sono diverse congiunzioni: i funzionari parlamentari partecipano all'organizzazione dell'attivazione civica; l'art. 6 del decreto comunitario stabilisce che il Parlamento e i suoi organi definiscano le condizioni quadro per l'organizzazione del dialogo cittadino, e ciò «garantisce in particolare il seguito delle raccomandazioni formulate dalle assemblee cittadine».

¹⁵⁶ Vedi la piattaforma <https://democratie.brussels/> per i parlamenti brussellesi mentre per la Regione vallona si tratta del sito del Parlamento (www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=com-delib).

complemento non vincolante né per i cittadini né per i parlamentari¹⁵⁷. È pur vero, tuttavia, che il rifiuto di attivare questi strumenti, o di tenerne in considerazione gli esiti, sarebbe politicamente inopportuno.

Gli obiettivi e gli scopi delle pratiche deliberative sono in continua evoluzione, essendo influenzati dalla cultura politica unica di ciascun paese. Nel contesto europeo, c'è un incoraggiamento forte all'utilizzo di queste innovazioni, soprattutto nei confronti dei paesi candidati all'ingresso nella UE. Infatti, in caso di ripristino della democrazia, o di perseguimento del consolidamento democratico in un percorso di europeizzazione¹⁵⁸, il *civic engagement* può favorire il rafforzamento dell'esercizio e della cultura della democrazia, soprattutto a livello locale, coinvolgendo i cittadini non solo nel *decision-making* ma anche nel controllo dell'attuazione delle politiche pubbliche e garantendo sempre la trasparenza dei processi¹⁵⁹. Questo aspetto è sottolineato dai numerosi interventi di *soft law* delle organizzazioni sovranazionali europee¹⁶⁰. Linee guida e ricognizioni della prassi di queste organizzazioni si rivolgono soprattutto a questi paesi, essendo basate sulle esperienze avanzate dei paesi dell'Europa occidentale. Tuttavia, l'autenticità di queste pratiche può essere messa in discussione laddove introdotte a seguito di pressioni da parte delle istituzioni europee, in particolare nel contesto di sovvenzioni finanziarie o della condizionalità democratica per l'adesione all'UE. In tali casi, questi strumenti possono essere percepiti come meri esercizi burocratici volti a conformarsi a un modello esterno. Ciò può diminuire il genuino desiderio di partecipazione e minare la credibilità del processo.

Le pratiche partecipative e deliberative non sono limitate ai paesi con un alto livello di sviluppo democratico e il ricorso ad esse non dovrebbe essere sottovalutato nemmeno in contesti illiberali o autoritari. Alcune teorie sulla partecipazione democratica considerano infatti gli strumenti di *civic engagement* come un mezzo per contrastare la sfiducia nei confronti della democrazia rappresentativa al fine anche di opporsi alle politiche populiste con la loro retorica anti-elitaria. Le caratteristiche di inclusione e partecipazione avrebbero il potere di minare la credibilità della pretesa populista di parlare per un popolo unitario¹⁶¹. La democrazia deliberativa, in particolare, potrebbe contrastare il populismo in diversi modi, ad esempio fornendo un canale per indirizzare lo scontento popolare, risolvendo questioni sulle quali il dibattito politico è bloccato, promuovendo argomentazioni con più

¹⁵⁷ Sia nella fase dell'iniziativa di costituzione degli organi deliberativi (anche quando l'iniziativa dovesse provenire dai cittadini), che nella decisione di dare seguito alle relative raccomandazioni, la volontà degli organi parlamentari (e governativi) è sempre prevalente. I cittadini "invitati" a partecipare alle commissioni deliberative non sembrerebbero avere un ruolo diverso da quello degli esperti o di altri *stakeholders* sentiti nel processo di elaborazione delle leggi.

¹⁵⁸ Vedi ad esempio Council of Europe project «Strengthening democratic resilience through civic participation during the war and in the post-war context in Ukraine», www.coe.int/en/web/kyiv/promoting-civil-participation-in-democratic-decision-making-in-ukraine.

¹⁵⁹ Vedi F. MERENDA, *La partecipazione della cittadinanza quale elemento essenziale per la prevenzione della corruzione e la promozione dell'integrità nel settore pubblico*, in *Dpce on-line*, 2, 2023.

¹⁶⁰ In particolare nel processo di *rule-making* (vedi OSCE *Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws*).

¹⁶¹ Così O. DOYLE, R. WALSH, *Deliberative Mini-Publics as a Response to Populist Democratic Backsliding*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3549437, pp. 5 ss. Come gli Autori sottolineano, «deliberative democracy brings expertise into the political process, to be considered and discussed by citizens, rather than viewing expertise as an elite challenge to the will of the people. Deliberation is also claimed to help manage complexity, allowing decisions to be grounded in a better knowledge base and generating political support».

sfaccettature¹⁶². Si parla anche di “deliberative constitutionalism”, quando si coinvolge la sovranità popolare in processi di tipo collettivo ed egualitario invece che all’esito di procedure maggioritarie, così da poter fornire gli strumenti critici per mettere in discussione le credenziali democratiche del “costituzionalismo populista”¹⁶³. Tali strumenti possono essere anche un utile esercizio di educazione civica e democratica in paesi come l’Ungheria dove, nonostante lo sfruttamento a fini di supporto al regime a livello nazionale, nelle pratiche partecipative a livello locale, o nel loro uso per mobilitare l’elettorato da parte dei partiti di opposizione, avanza il processo di consapevolezza democratica, soprattutto nelle grandi e medie città.

Sembra tuttavia evidente che questi strumenti possono prevenire l’avvento dei populistici al potere ma non agire quando essi hanno già il potere, se non in misura limitata. Infatti gli stessi strumenti partecipativi possono essere strumentalizzati, insieme a quelli di democrazia diretta, da governi di stampo populista¹⁶⁴. Sulla possibilità che le assemblee cittadine o altri strumenti partecipativo-deliberativi possano rappresentare una forma di contrasto al populismo le valutazioni sono dunque diverse. La democrazia deliberativa potrebbe essere uno strumento di contrasto al populismo, considerandone in particolare le critiche ai meccanismi rappresentativi di stampo liberale i quali, nel tempo, avrebbero assunto contorni sempre più elitari, come testimoniato dall’alta disaffezione elettorale¹⁶⁵. Questo aspetto sarebbe particolarmente evidente nei paesi dell’Europa centro-orientale, dove i processi costituenti degli anni ’90 sono stati prevalentemente gestiti da gruppi elitari (ex dissidenti, comunisti riformisti, etc.), nonostante l’importante afflato civico che pure c’era stato al momento della transizione democratica (si vedano i movimenti civici come Solidarnosc, Forum civico, Forum democratico, etc.). Due eredità del passato recente dei paesi dell’Europa ex comunista possono fungere da catalizzatore o da deterrente nei confronti di queste pratiche: la partecipazione obbligata e la discussione pubblica plebiscitaria di progetti di legge, di altre decisioni e finanche di costituzioni (che rimangono in Russia, Bielorussia ed altri paesi autoritari dell’area) e le grandi esperienze di partecipazione civica che partendo dagli anni ’70 e ’80 del Novecento sono sbocciate nel 1989 e 1990 favorendo la transizione dal basso in alcuni paesi come Polonia, Cecoslovacchia e DDR. Altri ritengono invece che i mini-pubblici non sarebbero in grado di sovvertire il *democratic backsliding* o di contrastare la retorica populista. Il fatto che questi strumenti abbiano avuto successo in Irlanda (dove la retorica populista rischiava di avere

¹⁶² S. SUTEU, *The Populist Turn in Central and Eastern Europe: Is Deliberative Democracy part of the Solution?*, in *European Journal of Constitutional Law*, Vol. 15, 2019.

¹⁶³ S. CHAMBERS, *Afterword: Populist Constitutionalism v. Deliberative Constitutionalism*, in R. LEVY, H. KONG, G. ORR, J. KING (Eds.), *The Cambridge Handbook of Deliberative Constitutionalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.

¹⁶⁴ Vedi D. OROSS, P. TAP, *Using deliberation for partisan purposes: evidence from the Hungarian National Consultation*, in *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, Vol. 34, No. 5, 2021.

¹⁶⁵ S. SUTEU, *The Populist Turn in Central and Eastern Europe: Is Deliberative Democracy part of the Solution?*, cit. Vedi anche S. CHAMBERS, *Democracy and Constitutional Reform: Deliberative versus populist constitutionalism*, in *Philosophy and Social Criticism*, no. 45, 2019.

buon gioco in un momento di forte crisi economica e politica) dipenderebbe dal più generale contesto irlandese, con la sua forte cultura democratica e partecipativa¹⁶⁶.

Le conclusioni non possono che essere provvisorie perché la ricerca, sia su questi tre casi specifici, che su inclusione e partecipazione e sul futuro delle pratiche partecipativo-deliberative e la loro istituzionalizzazione (disciplina, vincolatività, proceduralizzazione, ruolo generale nell'ordinamento) è ancora in corso. Quello che si può osservare è si tratta di pratiche ed istituti ormai trasversali a tutte le diverse forme di Stato e di governo. La finalità di tali pratiche ed istituti nei relativi ordinamenti è ovviamente diversa e risente della cultura e delle tradizioni politiche. Infatti, nonostante a livello locale l'introduzione di pratiche partecipative e deliberative anche in paesi come l'Ungheria risponde ad esigenze di sicura volontà degli enti locali di aprire alla partecipazione, con motivazioni che ricalcano quelle delle democrazie consolidate (apatia degli elettori, astensionismo, sfiducia nella politica, etc.), più difficile è la valutazione dei casi in cui gli strumenti di consultazione nell'ambito del processo decisionale (ancora in Ungheria), o in altri processi a seguito delle pressioni delle istituzioni europee, sia realmente sentita o venga prevista come puro esercizio burocratico per adeguarsi ad un modello imposto dall'esterno.

¹⁶⁶ In questo senso O. DOYLE, R. WALSH, *Deliberative Mini-Publics as a Response to Populist Democratic Backsliding*, in M. CAHILL, C. O'CONNOR, S. O. CONAILL, C. O'MAHONY, *Constitutional Change and Popular Sovereignty: Populism, Politics and the Law in Ireland*, London, Routledge, 2020, p. 2, secondo cui l'esperienza irlandese, dove la democrazia deliberativa ha impedito un *democratic backsliding* in un momento di forte crisi economica e politica, non sarebbe esportabile altrove. Infatti, il fallimento della narrazione populista in Irlanda «may be due to a political system that is already resistant to populist rhetoric, as well as a tradition of participatory constitutionalism. The experiments with deliberative mini-publics may have strengthened Ireland's constitutional culture by reinforcing anti-populist features».