



GIORGIA PAVANI\*

## LE ASSEMBLEE CITTADINE PER IL CLIMA: UNA NUOVA SFIDA PER LE CITTÀ COLLABORATIVE ED ECOSOSTENIBILI\*\*

**Abstract [It]:** Le città hanno un ruolo sempre più rilevante nella lotta al cambiamento climatico, sebbene questa sia una tematica estranea alle funzioni degli enti locali. Sempre più spesso le istituzioni europee dialogano con le città e a esse si rivolgono per tentare delle soluzioni (es. la Mission 100 Climate neutral and smart cities by 2030). Per affrontare questi problemi complessi, si sta facendo strada uno strumento di partecipazione già sperimentato in passato per altre problematiche – l'assemblea cittadina – e riadattato oggi a una tematica globale quale è la lotta al cambiamento climatico e la transizione energetica. Il saggio analizzerà alcune esperienze straniere e italiane di assemblee cittadine per il clima, e si soffermerà sui casi di Bologna e di Milano per terminare con alcune riflessioni sull'impatto questo istituto su nuove categorie giuridiche.

**Abstract [En]:** Cities have an increasingly important role in the fight against climate change, although this is a topic foreign to that does not correspond to the functions of local authorities. More and more often, European institutions dialogue with cities and turn to them to attempt solutions (e.g. Mission 100 Climate neutral and smart cities by 2030). To address these complex problems, a participation tool is making its way, already tested in the past for other issues - the citizen assembly - and adapted today to a global issue such as the fight against climate change and the energy transition. The essay will analyse some foreign and Italian experiences of Citizens' Assemblies on Climate Change, and will focus on the cases of Bologna and Milan to end with some reflections on the impact of this institute on new legal categories.

**Parole chiave:** Assemblee per il clima, Cambio climatico, Città collaborative, Partecipazione.

**Keywords:** Citizens' Assemblies on Climate Change, Climate Change, Collaborative City, Participation.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. *La Mission 100 Climate-Neutral and Smart Cities by 2030*. – 3. Assemblee cittadine per il clima. – 3.1. Le sperimentazioni a livello statale. – 3.2. Le sperimentazioni a livello locale: le Assemblee cittadine per il clima di Bologna e Milano. – 4. Alcune suggestioni ... ragionando "dal basso": le ACC come strumento di *governance* della città collaborativa, espressione del *Right to the City*?

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

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*. Il presente contributo costituisce una versione aggiornata della relazione presentata al Convegno "Città, *smart cities* e *governance* in prospettiva comparata. Problemi e sfide del XXI secolo" tenutosi il 30 maggio 2024 presso la Facoltà di Scienze politiche, sociologia, comunicazione della Sapienza Università di Roma.

## 1. Premessa

**L**e città hanno un ruolo sempre più rilevante nei temi ambientali e nella lotta al cambiamento climatico che svolgono, talvolta, in assenza di specifiche funzioni amministrative attribuite agli *enti locali*<sup>1</sup>. Per descrivere le numerose sfumature di verde, qui più che in altri ambiti, le etichette si sono moltiplicate: è stato infatti affermato che «aumentare la sostenibilità ambientale della città è un fine integrato e coesistente del concetto di “smartness” e comprende declinazioni come *sustainable city*, *eco city*, *green city*, *zero-carbon city*, *health city*»<sup>2</sup>.

In generale, il rapporto tra città e ambiente è “naturalmente” complesso e conflittuale: «da sempre, ontologicamente e iconograficamente, la città è stata il luogo contrapposto alla natura»<sup>3</sup>. I dati scientifici e statistici dimostrano che, sebbene occupino meno del 3% della superficie terrestre globale, le città «sono ritenute responsabili di quote rilevanti di emissioni di gas serra (60-80%), consumo di energia (80%), consumo di materiali (60-80%), produzione di rifiuti (50%) e consumo di cibo (70%)»<sup>4</sup>, oltre a presentare alti livelli di inquinamento collegabili a morti premature. Ciò nonostante, nel contesto europeo e internazionale di lotta al cambiamento climatico e di raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità, le città stanno mutando veste: sono sempre più spesso considerate un laboratorio di innovazioni per proposte di governance urbana collaborativa, capaci di integrare questioni sociali a tematiche ambientali, grazie alle sperimentazioni di tecnologie ICT applicate ai servizi pubblici, quindi da “problema” stanno diventando una “soluzione”.

Ciò risulta chiaramente dai recenti documenti internazionali ed europei e dai network<sup>5</sup> che promuovono un approccio *place based* di sviluppo urbano integrato, volto a incrementare l’inclusione sociale per tentare di arginare le diseguaglianze sociali prodotte dagli squilibri ambientali<sup>6</sup>.

Tra i 17 *Sustainable Development Goals* (SDG) dell’Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata il 25 settembre 2015, uno è direttamente riferibile alle città (n. 11 «Città

<sup>1</sup> Una preliminare premessa terminologica è d’obbligo: in questo scritto useremo indistintamente il termine città per riferirci anche agli enti locali (in generale e al plurale) e il termine Comune per riferirci a uno specifico ente locale, in particolare quando richiameremo determinati atti amministrativi e normativi. Riprenderemo la distinzione terminologica (e metodologica) nel § 4, quando accenneremo al passaggio dal Diritto degli enti locali al Diritto della/alla città, elaborato dalla recente letteratura giuridica.

<sup>2</sup> L. MARIN, *Il patto globale per l’ambiente e le smart cities*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Smart city. L’evoluzione di un’idea*, Milano-Udine, Mimesis, 2020, 36, richiamando A.P. LARA - E. MOREIRA DA COSTA - T.Z. FURLANI - T. YIGITCANLAR, *Smartness that matters: towards a comprehensive and human-centred characterisation of smart cities*, in *Journal of open Innovation: Technology, Market and Complexity*, n. 2/2016, 1-13.

<sup>3</sup> E. BUOSO, *Da Leonia a Ecotopia: il contributo delle città alla tutela dell’ambiente*, in F. PIZZOLATO - G. RIVOSECCHI - A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo stato*, Torino, Giappichelli, 2022, 257.

<sup>4</sup> E. CROCI - T. MOLTENI, *Il Green Deal e il Recovery Plan: un nuovo Quadro per una rinconversione urbana sostenibile, circolare e smart*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, Milano-Udine, Mimesis, 2021, 375-376, citando, a sua volta, l’elaborazione GREEN Bocconi sui dati ONU 2016, UNEP 2016; FAO 2017. Si vedano anche i dati riportati in OECD, *Cities and Climate Change*, Parigi, OECD Publishing, 2010, 29 ss.

<sup>5</sup> Si segnala, in particolare, il Patto dei sindaci, l’iniziativa promossa nel 2008 dalla Commissione europea che, ad oggi, supera le 10.000 adesioni e ad aprile 2021 ha adottato una visione di neutralità climatica al 2050. Informazioni reperibili su [www.pattodeisindaci.eu](http://www.pattodeisindaci.eu).

<sup>6</sup> Soluzioni integrali che «considerino le interazioni dei sistemi naturali tra loro e con i sistemi sociali»: PAPA FRANCESCO (J.M. BERGOGLIO), *Laudato si? Lettera enciclica sulla cura della casa comune*, Roma, Dehoniana, 2015.

e comunità sostenibili») e molti altri hanno un forte impatto sulle politiche urbane (dalle sfide globali contro la povertà alla disegualianza, dal cambio climatico al degrado ambientale)<sup>7</sup>.

*The New Urban Agenda*, adottata nella Conferenza UN Habitat III di Quito del 2016, condivide una visione di città «to promote inclusivity and ensure that all inhabitants, of present and future generations, without discrimination of any kind, are able to inhabit and produce just, safe, healthy, accessible, affordable, resilient and sustainable cities»<sup>8</sup>.

I temi prioritari per rendere le città più inclusive e sostenibili, individuati dalla *EU Urban Agenda*, adottata con il Patto di Amsterdam del 2016, toccano le politiche urbane, in connessione con altri livelli di governo (territoriali e nazionali), quali: la mobilità urbana, la qualità dell'aria, la povertà urbana, ecc.

La nuova Carta europea di Lipsia del 2020 concernente «Il potere trasformativo delle città per un bene comune» rinnova e specifica gli obiettivi della precedente Carta del 2007 sulle città europee sostenibili<sup>9</sup>, enfatizzando l'importanza dell'approccio multi-livello e *multi-stakeholder*.

La Commissione europea ha lanciato alcune *EU Missions* – una delle quali è oggetto di questo scritto – e ha elaborato una serie di strategie su singoli temi per aiutare le città a raggiungere gli obiettivi della sostenibilità ambientale. La legge europea sul clima prevede per il 2030 una riduzione del 55% delle emissioni nette di gas serra rispetto al 1990 e il loro azzeramento entro il 2050, ed è dalle città che si deve necessariamente partire dal momento che sono globalmente responsabili del 75% di queste<sup>10</sup>.

Nel rispetto del Trattato sull'Unione europea post Lisbona – in particolare gli artt. 4, comma 2 e 5, comma 3, che richiamano il sistema di autonomie locali e regionali degli Stati membri e il funzionamento del principio di sussidiarietà – l'Unione Europea sta progressivamente valorizzando le città quali attori principali da coinvolgere nella transizione verso modelli di sviluppo sostenibile, con cui dialogare direttamente.

---

<sup>7</sup> La Convenzione di Parigi del 2015 (preceduta da importanti Dichiarazioni come quella di Stoccolma del 1972 e di Rio de Janeiro del 1992) ha dato un impulso importante alle sfide sociali per il cambiamento climatico. Dopo l'Agenda ONU 2030, il Patto globale per l'ambiente (*The Global Pact for Environment*), i cui negoziati sono stati lanciati con la Risoluzione dell'Assemblea Generale ONU del 10 maggio 2018, ha aperto il cammino per superare la frammentarietà del diritto internazionale e adottare la prospettiva dei diritti umani in tema ambientale.

<sup>8</sup> *The New Urban Agenda*, UN Habitat, 2017, reperibile all'indirizzo dell'organizzazione: <https://habitat3.org>.

<sup>9</sup> *Leipzig Charter on Sustainable European Cities* approvata dagli Stati membri dell'Unione europea il 2 maggio 2007, aggiornata durante il meeting informale dei ministri responsabili per lo sviluppo urbano e territoriale (30/11/2020).

<sup>10</sup> Uno sguardo multidisciplinare al progetto della Missione europea è contenuto in un volume commissionato dall'ex Ministro delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili Enrico Giovannini, al tempo del Governo Draghi: A. TILCHE - F. LUCA BASILE - M. TORSELLO (a cura di), *Le città a impatto climatico zero. Strategie e politiche*, Bologna, il Mulino, 2023.

## 2. La *Mission 100 Climate-Neutral and Smart Cities by 2030*

In data 25 novembre 2021, la Commissione europea ha pubblicato un invito a presentare manifestazioni di interesse per la *Mission 100 Climate-Neutral and Smart Cities by 2030* (d'ora in avanti "*Mission 100*") entro il 31 gennaio 2022.

Gli obiettivi della *Mission 100* sono finalizzati a supportare almeno 100 città europee nella trasformazione sistemica verso la neutralità climatica e la digitalizzazione.

Nel mese di aprile 2022 la Commissione europea ha comunicato formalmente la selezione di 112 città europee ammesse al finanziamento e, potenzialmente, destinate a convertirsi in centri di sperimentazione e innovazione che possano fungere da modello per altre città europee entro il 2050. In Italia 43 città hanno presentato la candidatura e 9 sono state selezionate: Bergamo, Bologna, Firenze, Milano, Padova, Parma, Prato, Roma e Torino.

Le città che partecipano alla Missione si sono impegnate nella stesura del *Climate City Contract* (CCC), uno strumento fondamentale di co-progettazione, realizzazione e monitoraggio degli interventi e degli investimenti necessari a raggiungere l'obiettivo della *Mission 100* che vede coinvolte le amministrazioni locali e gli stakeholder che hanno manifestato interesse<sup>11</sup>.

La Commissione Europea ha deciso di supportare le Città europee selezionate nel nuovo complesso compito di stesura del CCC e, più in generale, nel superare le barriere strutturali, istituzionali e culturali al raggiungimento della neutralità climatica entro il 2030. Per fare ciò ha affidato al Programma "*NetZeroCities - Accelerating cities' transition to net zero emissions by 2030*" il compito di creare una piattaforma di supporto (*NetZeroCities*) e fornire un pacchetto di risorse e documenti (Resource Pack) costituito da linee guida e modelli per ciascuna delle sezioni che compongono il *Climate City Contract*:

a. un Piano di impegni strategici (*Commitment Plan*), esito di un processo condiviso con gli attori locali;

b. un Piano di azioni (*Action Plan*), che identifica i punti di forza e le lacune delle strategie, delle politiche e dei piani esistenti e utilizza tutte le leve del cambiamento per creare un insieme coordinato di interventi;

c. un Piano di investimenti (*Investment Plan*), che fornisce una valutazione dei costi e degli impatti delle azioni delineate al fine di mobilitare strategicamente i finanziamenti pubblici e attrarre capitali privati per finanziare i percorsi della città verso la neutralità climatica.

Sul piano squisitamente amministrativo, gli enti locali approvano le linee di indirizzo politico per la presentazione alla Commissione europea del CCC, normalmente, con una delibera della giunta comunale. Tale delibera si caratterizza come un mero atto di indirizzo politico, pertanto, non richiede di essere corredata dei pareri di regolarità tecnica e contabile

---

<sup>11</sup> Una recentissima pubblicazione raccoglie i percorsi e i risultati finali delle attività svolte dalle nove città italiane nell'elaborazione dei CCC: ASVIS - ALLEANZA ITALIANA PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE (a cura di), I "*Climate City Contract*" delle nove città italiane della missione UE sulla neutralità climatica entro il 2030, in *Quaderni dell'ASviS*, n. 11/2024.

(ex art. 49 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267) e del parere di legittimità espresso dal Segretario comunale ai sensi dei vigenti regolamenti sul sistema dei controlli interni<sup>12</sup>.

Una volta inviato il CCC da parte delle amministrazioni locali, gli esperti di *NetZeroCities* effettuano una pre-validazione del documento: ciò può portare a una serie di suggerimenti su integrazioni o modifiche non sostanziali oppure alla raccomandazione di avvalersi della finestra temporale successiva, procrastinando, di fatto, la presentazione del documento.

Nella fase successiva, *NetZeroCities* trasmette alla Commissione europea il CCC la quale, tramite propri panel di esperti, effettua la valutazione formale del documento per rilasciare l'approvazione definitiva, nell'arco di 5-6 mesi.

Anche se, al momento in cui si scrive, non tutti i CCC sono stati approvati, si può affermare che le città selezionate sono state “travolte” da procedure inedite, finalizzate alla predisposizione di documenti programmatici sostanzialmente estranei all'attività amministrativa dei comuni italiani (un *Investment Plan* non è paragonabile a un bilancio comunale), formalmente adottati nella veste di delibere di organi collegiali.

Sul piano operativo, l'esperienza della predisposizione dei CCC ha dimostrato che il fattore tempo non è più un elemento caratterizzante l'azione politica locale. La stesura dei CCC è avvenuta nei tempi dettati dalla Commissione europea, in forma uguale per tutte le città selezionate, senza lasciare spazio a una programmazione degli obiettivi politici nel medio-lungo periodo. Ciò risulta paradossale se consideriamo che gli obiettivi della *Mission 100* si proiettano in un piano temporale ben più dilatato, poiché i danni provocati l'impronta antropica sul pianeta si estendono ben oltre i cicli politici ed economici.

Anche le città che nel tempo hanno consolidato un patrimonio civico rilevante – come Bologna, nota per l'impiego di pratiche di partecipazione fin dagli anni '70 e recentemente assunta a modello per l'amministrazione condivisa<sup>13</sup> – nel redigere i *Commitment Plans* hanno dovuto sperimentare, in tempi rapidissimi, dinamiche di governance innovativa.

Alcune di queste hanno deciso di ricorrere a forme strutturate di inclusione della società civile nel procedimento di elaborazione del CCC o, più in generale, nella adozione di Piani urbani, che prendono il nome di Assemblee cittadine per clima.

---

<sup>12</sup> Così si autodefinisce la Deliberazione della Giunta del Comune di Milano n. 226 del 29/02/2024, avente ad oggetto: «Approvazione delle linee di indirizzo politico per la presentazione alla Commissione Europea del “*Climate City Contract*” della Città di Milano e per la sua implementazione e monitoraggio al 2030, nel quadro della Missione UE “*100 Climate-Neutral and Smart Cities by 2030*”, nell'ambito del Programma Quadro dell'Unione Europea per la ricerca e l'innovazione per il periodo 2021-2027 “*Horizon Europe*”».

<sup>13</sup> Il Comune di Bologna è stato il primo ad approvare il “Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani”, con Deliberazione del Consiglio comunale nr. 172 del 2014, come diretta attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale introdotto dalla legge costituzionale 3/2001. Il Regolamento non è il frutto di un concepimento “in laboratorio”, ma rappresenta il risultato della volontà politica di una amministrazione comunale propensa all'innovazione e alla cooperazione assistita da un gruppo di studiosi che da alcuni anni lavora sul tema dei beni comuni e dell'amministrazione condivisa (si rinvia al sito dell'associazione LABSUS per approfondire il tema).

### 3. Assemblee cittadine per il clima

L'Assemblea cittadina non rappresenta una novità in assoluto<sup>14</sup>. Ispirato alle logiche e all'organizzazione dei *mini-publics délibératifs*, questo strumento è stato recentemente rispolverato e riadattato a tematiche globali, quali la lotta al cambiamento climatico e la transizione energetica.

L'assemblea cittadina consiste in un campione rappresentativo della popolazione, integrato da singoli residenti nel comune di riferimento e, molto spesso, da *city users*, ossia persone non residenti, ma fruitori dei servizi della città. Al pari di altri strumenti basati sulla selezione casuale – come i sondaggi deliberativi, le cellule di pianificazione, ecc. – i membri dell'Assemblea cittadina sono scelti secondo un campionamento casuale, la cui stratificazione può variare per genere, età, suddivisione amministrativa del comune, ecc.

L'Assemblea cittadina si caratterizza per l'esercizio del potere deliberativo in un arco di un tempo delimitato e per obiettivi specifici: i membri riuniti in assemblea, infatti, non elaborano solamente una opinione, ma forniscono alle istituzioni municipali un indirizzo politico – espresso mediante la formulazione di reports, pareri, proposte – che potrà confluire in ordini del giorno nelle riunioni degli organi collegiali, a seconda di quanto stabilito dalla normativa locale.

L'integrazione di tali strumenti nei processi decisionali di organi di governo, sia a livello statale sia a livello locale, ha riaperto il dibattito in dottrina sulla loro natura giuridica. In letteratura vari autori hanno ripreso la classica distinzione tra democrazia partecipativa e democrazia deliberativa<sup>15</sup> per tentare di collocare in queste categorie tali strumenti che coinvolgono la società civile e le comunità locali nella formulazione di politiche pubbliche. L'evocativo *incipit* della relazione di Raffaele Bifulco a un Convegno dedicato proprio alla democrazia partecipativa – «Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa sono le tappe più recenti del lungo 'viaggio' della democrazia»<sup>16</sup> – prelude alla condivisione di un pensiero piuttosto ricorrente in dottrina: indipendentemente dalle diverse accezioni e autoqualificazioni normative<sup>17</sup>, queste nuove forme di democrazia non sarebbero

---

<sup>14</sup> Se ne trova traccia, peraltro, già nella Carta europea dell'autonomia locale all'art. 3, comma 2, ove le assemblee di cittadini vengono menzionate assieme al referendum e a «ogni altra forma di partecipazione diretta dei cittadini [...] consentita dalla legge» quale strumento che si affianca ai Consigli e alle Assemblee degli eletti a suffragio universale nell'esercizio dell'autonomia locale.

<sup>15</sup> Per la definizione dicotomica inviamo a una efficace sintesi di A. FLORIDIA, *Participatory Democracy versus Deliberative Democracy: Elements for a Possible Theoretical Genealogy. Two Histories, Some Intersections*, 7th ECPR General Conference Sciences Po, Bordeaux September 4-7, 2013, 2 ss. Per Luigi Bobbio l'una (la democrazia partecipativa) include l'altra (la democrazia deliberativa): L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/2006, 11-26, e su queste sfumature dialoga con U. ALLEGRETTI, *Verso una nuova forma di democrazia: la democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 7/2006, 7-14, da un numero all'altro della stessa rivista, il quale propende per l'inclusione della democrazia deliberativa in un più ampio concetto del fenomeno partecipativo; vedi anche ID., *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010. Recentemente si veda: A. BÄCHTIGER - J. DRYZEK - J. MANSBRIDGE - M. WARREN, *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

<sup>16</sup> R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa. Relazione al Convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive"*, Firenze, 2-3 aprile 2009, in *Astrid Rassegna*, n. 1/2009.

<sup>17</sup> Riteniamo dunque questa tesi valida indipendentemente dalle autoqualificazioni presenti in alcuni testi normativi, come lo statuto del Comune di Bologna che definisce l'Assemblea cittadina un istituto di democrazia partecipativa: art. 6-bis, comma 1: «Il Comune promuove il concorso della cittadinanza alla formazione e attuazione delle politiche

alternative o sostitutive della democrazia rappresentativa, ma si caratterizzerebbero per un «rapporto di integrazione dialettica».

Dagli anni '70 le prime sperimentazioni di procedimenti partecipativi sono state promosse parallelamente alle forme di democrazia rappresentativa; oggi questi strumenti perseguono principalmente lo scopo di recuperare l'interesse e la partecipazione degli utenti (residenti e non) di fronte alla conclamata crisi della rappresentatività democratica. Con questa declinazione, le Assemblee cittadine danno voce alle istanze provenienti – nella maggior parte dei casi – da movimenti sociali ambientalisti giovanili, attivi non esclusivamente a livello locale<sup>18</sup>, pure quando – sul presupposto dell'urgenza e dell'emergenza delle azioni da intraprendere per fermare i danni prodotti del cambiamento climatico di origine antropica – tali interessi sono portati avanti con azioni al confine tra la disobbedienza civile e l'illegalità<sup>19</sup>.

Come è stato ben sottolineato «proprio nell'approccio imparziale – e, *latu sensu*, precauzionale – dello strumento del *mini-pubblico* si ravvisa la giustificazione della sua ascesa nel campo delle questioni ambientali». Essendo il *climate change* un fenomeno che travalica la generazione attualmente rappresentativa – per legge – degli elettori, ma riguarda le future generazioni<sup>20</sup> «si potrebbe azzardare che l'intrinseca obiettività dei meccanismi partecipativi ben si presta al lungo periodo, e quindi ad una composizione di interessi di carattere intergenerazionale»<sup>21</sup>.

Tra i principali obiettivi delle Assemblee cittadine convocate negli ultimi anni figurano, infatti, il contrasto all'attuale crisi delle istituzioni democratiche, alla disinformazione e alla mancanza di partecipazione. Si tratta di propositi che possono essere ricompresi tutti nel più ampio manifesto della Commissione von der Leyen sul ravvicinamento dei cittadini alle

---

comunali e rafforza il dialogo fra i cittadini e tra questi e l'Amministrazione mediante l'Assemblea cittadina, quale istituto di democrazia partecipativa».

<sup>18</sup> Il ruolo dei movimenti sociali – oltre che nella promozione delle cause climatiche (*Climate Change Litigation*), nell'evoluzione del diritto ecologico è particolarmente rilevante in America latina, dove la Natura è stata riconosciuta un soggetto di diritto nei testi costituzionali (Costituzione dell'Ecuador del 2008), legislativi (*Ley de derechos de la Madre Tierra* n. 71/2010 in Bolivia) e dalle Corti costituzionali (si sottolinea in particolare l'attivismo della Corte costituzionale colombiana). La letteratura è vastissima; riportiamo qui alcuni testi emblematici della partecipazione e dell'impulso dei movimenti sociali nella risoluzione di alcuni casi: S. VILLEGAS, *El derecho como instrumento de lucha y espacio de conflicto: la experiencia del Movimiento Campesino de Córdoba (Argentina)*, in *Revista Derecho e Praxis*, vol. 8, n. 1/2017, 415-420; M.F. ENRÍQUEZ, *Social Movements and Framing Decisions: Ecuador's Campaign for the Rights of Nature*, University of Connecticut, 2014; A. BEBBINGTON - J. BURY - D. HUMPHREYS BEBBINGTON - J. LINGAN - J.P. MUÑOZ - M. SCURRAH, *Movimientos sociales, lazos transnacionales y desarrollo territorial rural en zonas de influencia minera: Cajamarca-Perú y Cotacachi-Ecuador*, in A. BEBBINGTON (a cura di), *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política e transformaciones territoriales*, Lima, IEP-CEPES, 2007, 163-230; A. ACOSTA - D. MACHADO, *Movimientos comprometidos con la vida. Ambientalismo y conflictos actuales en América Latina*, in *OSAL- Observatorio Social de América Latina*, n. 32/2012, 67-94 e, in generale, tutto il numero della Rivista dedicato a: *Movimientos socioambientales en América Latina*.

<sup>19</sup> Uno dei movimenti sociali maggiormente attivi nella fase di formazione dell'Assemblea cittadina per il clima di Bologna è stato *Extinction Rebellion* (XR), i cui membri, talvolta, sono stati protagonisti di azioni che li hanno portati a essere definiti ecovandali o ecoterroristi per la legislazione italiana. In gioco c'è il riconoscimento o la negazione del cambiamento climatico di origine antropica dall'ambito delle questioni moralmente controverse e scientificamente discutibili. Per approfondire: M. CARDUCCI, *Climate Change and Legal Theory*, in G. PELLEGRINO - M. DI PAOLA (a cura di), *Handbook of the Philosophy of Climate Change*, Londra-New York, Springer Nature, 2023, 307-333.

<sup>20</sup> Che, per definizione, non partecipano alla nomina dei loro rappresentanti: Y. SINTOMER - D. BOURG - K. WHITESIDE, *Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique*, Paris, Éd. du Seuil, 2010.

<sup>21</sup> E. BUONO - C. PIZI, *La democrazia climatica tra climate change mitigation e climate change litigation. Spunti comparati per l'elaborazione di strumenti partecipativi*, in *DPCEonline*, n. 2/2023, 1949.

istituzioni europee (ma non solo) e nel potenziamento della cittadinanza attiva, concetto, quest'ultimo che “rompe” con il tradizionale paradigma statale della cittadinanza, poiché non si risolve nel rapporto tra un soggetto e lo Stato, ma riguarda il legame con il territorio e la comunità locale – un «legame fattuale sedimentato con il territorio di riferimento»<sup>22</sup> – indipendentemente dallo *status civitatis* (sono cittadini attivi anche gli stranieri, pure minori)<sup>23</sup>.

Nel panorama europeo spiccano alcuni esempi paradigmatici a livello statale e si registrano molteplici esperienze a livello locale<sup>24</sup>, molte delle quali in fase embrionale, spesso intraprese per mero spirito di emulazione, ma sempre più degne di attenzione sotto il profilo della scienza comparativa sia per l'affermazione di nuovi modelli sia per le forme di circolazione transnazionale che stanno assumendo.

### 3.1. Le sperimentazioni a livello statale

Le due esperienze statali più significative – che in questa sede possiamo solo richiamare concisamente – sono: quella irlandese della *Citizens' Assembly on Biodiversity Loss*, molto comuni in Irlanda, e quella francese della *Convention Citoyenne pour le Climat* che ha portato all'approvazione della legge statale sul clima<sup>25</sup>.

Nell'alveo della dichiarazione della Camera bassa irlandese sulla *National Climate and Biodiversity Emergency* del 9 maggio del 2019, nel 2022 si insedia la *Citizens' Assembly on Biodiversity Loss*, sulla scorta di una recente tendenza (convenzione) costituzionale a ricorrere a pratiche deliberative preparatorie di riforme su tematiche di rilievo costituzionale (iniziata con la *Irish Constitutional Convention* 2012-14, passando per la *Irish Citizens' Assembly* preparatoria dei referendum sul matrimonio tra persone dello stesso sesso e sull'aborto, si arriva alla recente *Irish Citizens' Assembly on gender equality* istituita nel 2019).

Composta da 100 membri (99 scelti casualmente tra un elevato numero di invitati, mentre la presidente è stata designata dal Primo Ministro), nell'arco di 1 anno, l'Assemblea ha prodotto un report con più di 150 raccomandazioni<sup>26</sup>. Tra queste, la *Recommendation 31*, è particolarmente interessante per la finalità – la richiesta di un referendum per la revisione costituzionale «with a view to protecting biodiversity»<sup>27</sup> – e i contenuti – riconoscimento di diritti sostanziali e processuali alla Natura – fortemente ispirati a recenti costituzioni

<sup>22</sup> A. SIMONATI, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica 'reticolare'*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 3/2016, 270.

<sup>23</sup> G. ARENA, *Cittadini attivi*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

<sup>24</sup> Per gli aggiornamenti sulla creazione di Assemblee cittadine per il clima a livello mondiale si rinvia ai dati del *Knowledge Network on Climate Assemblies* (KNOCA).

<sup>25</sup> Per un utile raffronto delle due esperienze, con tanto di schemi sulla composizione, organizzazione, budget, durata, ecc. si rinvia a D. COURANT, *Des mini-publics délibératifs pour sauver le climat? Analyses empiriques de l'Assemblée citoyenne irlandaise et de la Convention citoyenne française*, in *Archives de philosophie du droit*, n. 1/2020, 485-507.

<sup>26</sup> Il report del 5 aprile 2023 è disponibile all'indirizzo: <https://citizensassembly.ie/report-of-the-citizens-assembly-on-biodiversity-loss-report-launches/>.

<sup>27</sup> Le proposte di emendamento della Costituzione, con le relative percentuali di sostegno da parte dei membri sono schematizzate a p. 120 del report.

ecologiche, in particolare, a quella dell'Ecuador. In letteratura è stato acutamente notato come l'iniziativa della *Citizens' Assembly on Biodiversity Loss* segna «a counter-colonial turn by re-introducing concepts from Global South constitutionalism(s) – such as the *Rights of Nature* (RoN) paradigm – into the heart of Irish constitutional discourse»<sup>28</sup>.

L'assemblea di cittadini francese è stata istituita nel 2019 dal governo nazionale allo scopo di «definire misure strutturali per raggiungere, in uno spirito di giustizia sociale, una riduzione delle emissioni di gas serra di almeno il 40% entro il 2030 (rispetto al 1990)»; era composta da 150 cittadini estratti a sorte in modo stratificato e rappresentativi della società francese (sulla base di diversi criteri: età, genere, livello di istruzione, professione e – in considerazione della conformazione territoriale francese altamente frammentata e caratterizzata da un altissimo numero di comuni – la provenienza da un comune urbano o rurale).

Gli organi di governo si sono caratterizzati per una composizione mista di esperti in vari ambiti – legale, climatico, sindacale, ecc. – e cittadini estratti a sorte<sup>29</sup>.

Esecutivo e Legislativo si erano impegnati formalmente a trattare e a votare le sue proposte, oppure a indire eventuali referendum; invece la maggior parte delle proposte pervenute dalla *Convention* sono confluite nell'impianto della legge *Loi Climat et Résilience*, n° 2021-1104 du 22 août 2021<sup>30</sup>. Si tratta di una legge di ampio respiro, con obiettivi anche a lungo termine – che in parte vanificano l'efficacia temporale pensata per le decisioni assunte dalla *Convention Citoyenne pour le Climat* – che impattano su vari servizi pubblici. La proposta legislativa si caratterizza per la “spinta dal basso” della procedura, grazie anche al coinvolgimento nel procedimento legislativo della *Convention*, senza la quale le proposte dei cittadini non sarebbero mai approdate in Parlamento<sup>31</sup>.

### 3.2. Le sperimentazioni a livello locale: le Assemblee cittadine per il clima di Bologna e Milano

Le prime esperienze significative di Assemblee cittadine per il clima in Italia si sono realizzate a livello locale e riguardano due delle nove città selezionate per la “Mission 100”: Bologna e Milano.

Anche il Comune di Firenze, nel novembre del 2023, ha istituito un'Assemblea cittadina per il clima, come strumento pilota, nell'ambito del percorso di partecipazione per

<sup>28</sup> E. BUONO, *Citizens' assemblies on climate change. Climate democracy in the Anthropocene*, in V.E. ALBANESE - S. FANETTI - R. MINAZZI (eds.) *Handbook of Social Mobilisation for Climate Change*, Londra, Routledge, 2024, 153.

<sup>29</sup> L.G. GIRAUDET, et al., *Deliberating on Climate Action: Insights from the French Citizens' Convention for Climate*, in *Archives ouvertes*, 20 ottobre 2020. Non sono mancate le critiche di chi ha sottolineato la prevalenza di esperti provenienti dalla società civile rispetto a quelli in materia climatica, quasi a voler dettare una impostazione precisa: J. DE KERVASDOUÉ, *Convention citoyenne pour le climat: une brillante manipulation*, in *Paysans & société*, n. 5/2020, 16-21.

<sup>30</sup> I Dossier n. 1 e 2 sono pubblicati su *Actualité Juridique des Collectivités Territoriales*, n. 12-Décembre 2021 e n. 1-Janvier 2022. In letteratura si veda: J.C. ROTOULLIE, *La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, in *Revue Française de Droit Administratif*, n. 5/2021, 949.

<sup>31</sup> D. HEDARY, *The Citizens' Climate Convention: A new approach to participatory democracy, and its effectiveness on changing public policy*, in *French Yearbook of Public Law*, n. 1/2023, 271-280.

organizzazioni (imprese, terzo settore, enti) e cittadini (gruppi informali, comitati ma anche singoli) denominato «Firenze per il clima»<sup>32</sup>. L'Assemblea ha funzionato in forma pilota fino a maggio 2024 e, sulla base dell'esperienza e dei feedback, potrà essere destinata a restare in carica fino al 2030.

In considerazione del breve periodo di attivazione e dei pochi incontri svolti finora<sup>33</sup> – di carattere prevalentemente informativo – il caso fiorentino verrà preso in considerazione esclusivamente sul piano organizzativo, non potendo fornire un apporto utile all'analisi dei risultati del lavoro assembleare e della loro incidenza sull'attività amministrativa dell'ente.

Nel 2019, al pari di molti altri enti territoriali italiani, i Comuni di Bologna e di Milano dichiarano l'Emergenza Climatica ed Ecologica e si impegnano ad adottare strumenti e percorsi di partecipazione della cittadinanza sui temi delle politiche ambientali e climatiche di livello comunale<sup>34</sup>.

Entrambi i Comuni scelgono l'Assemblea cittadina per il clima, tuttavia le due esperienze si differenziano rispetto all'approvazione e, concretamente, alla creazione, alla durata, alle finalità e alle modalità di utilizzo dei risultati finali.

Nel caso di Bologna, le regole concrete di funzionamento del processo dell'Assemblea cittadina per il clima “muovono dal basso”, essendo l'esito di un “Tavolo di Negoziazione”, svoltosi tra febbraio e giugno 2021, a cui hanno partecipato soggetti del mondo economico, del terzo settore, dell'ambientalismo e una delegazione istituzionale di consiglieri comunali ed esponenti della Giunta attraverso un percorso partecipato.

Tra Luglio 2021 e Settembre 2022 gli organi del Comune di Bologna hanno adottato una serie di delibere per introdurre nelle fonti locali le linee guida emerse da questo Tavolo.

Nel caso di Bologna, l'amministrazione comunale ha disciplinato l'Assemblea cittadina *tout court*, quale nuovo strumento di partecipazione volto a coinvolgere la cittadinanza nella formazione ed attuazione delle politiche comunali e a rafforzare il dialogo fra i cittadini, e tra questi e l'Amministrazione.

Come primo passo, è stato modificato lo Statuto comunale, con l'introduzione dell'art. 6-*bis*, rubricato «Assemblea cittadina»<sup>35</sup>. L'art. 6-*bis* dello Statuto contiene le norme sulla

---

<sup>32</sup> <https://firenzeperilclima.it/>.

<sup>33</sup> I 2 incontri previsti nella fase pilota perseguivano obiettivi di carattere informativo; al pari delle altre due esperienze locali, i cittadini sono stati istruiti sulle sfide del cambiamento climatico e, nella fattispecie, sulle politiche e azioni di decarbonizzazione adottate dal Comune (partendo da quelli finanziati dal PON Città Metropolitane 2014-2020) e di condivisione per raccogliere riflessioni, suggerimenti e per favorire il dibattito sui temi illustrati durante il primo incontro.

<sup>34</sup> Il Consiglio comunale di Bologna dichiara l'Emergenza Climatica ed Ecologica mediante la delibera del 30 Settembre 2019 avente ad oggetto «Ordine del giorno per assumere la dichiarazione di emergenza climatica ed Ecologica richiedendo che le misure per contrastarla si attengano ai principi di giustizia climatica ed ecologica – democrazia partecipativa e deliberativa e trasparenza presentato dalla presidenza del consiglio comunale nella seduta del 30 settembre 2019». Con l'approvazione della mozione del 20 maggio 2019, il Consiglio comunale di Milano «si impegna a dichiarare lo stato di emergenza climatica e ambientale, a predisporre entro sei mesi iniziative per la riduzione delle emissioni e per l'introduzione di energie rinnovabili, per incentivare il risparmio energetico nei settori della pianificazione urbana, nella mobilità, negli edifici, nel riscaldamento e raffreddamento, sviluppando ulteriormente il progetto di riforestazione urbana già in atto».

<sup>35</sup> La definizione completa è la seguente: «L'Assemblea è organo temporaneo, con funzioni propositive e consultive, costituito da un campione casuale di cittadine e cittadini, egualmente rappresentativo della popolazione. L'Assemblea si forma, confronta e infine esprime, attraverso il metodo deliberativo, su temi di particolare rilevanza che rientrano nella competenza del Comune» (comma 2).

modalità di indizione dell'Assemblea e sull'obbligo del Consiglio comunale di prenderne in esame gli esiti con apposita deliberazione da approvare entro quattro mesi dal termine dei lavori.

Per completare il quadro normativo di riferimento, le disposizioni attuative dell'Assemblea cittadina – relative ai diritti di iniziativa, le modalità di indizione, gli organi di governance e ogni aspetto di funzionamento della stessa – sono state inserite all'interno del Regolamento sui diritti di partecipazione e di informazione dei cittadini che, a sua volta, la definisce «istituto di democrazia partecipativa di tipo deliberativo» (art. 45, comma 1)<sup>36</sup>.

Sulla base del Regolamento, l'Assemblea cittadina del Comune di Bologna può essere indetta in tre modi (art. 46):

- su iniziativa del Consiglio comunale, con richiesta sottoscritta dalla maggioranza assoluta dei Consiglieri (come è avvenuto nel caso dell'Assemblea cittadina per il clima);
- su iniziativa popolare, mediante un Comitato promotore, sottoscritta da almeno cinquemila persone;
- su iniziativa di almeno la metà più uno dei Consigli di quartiere.

La prima implementazione di questo istituto ha avuto ad oggetto il clima ed è stata indetta dal Consiglio comunale con la delibera del 19 dicembre del 2022 (successivamente alla comunicazione, da parte della Commissione europea, dell'inclusione di Bologna tra le città della “Mission 100”), con la finalità di definire «proposte e raccomandazioni per rendere Bologna una città solare, rinnovabile e sostenibile, accelerando la transizione energetica giusta, verso un modello basato sulla riduzione dei consumi energetici, l'efficientamento energetico, la produzione e l'utilizzo di energia rinnovabile, l'autoconsumo individuale, collettivo, le comunità energetiche»...

In questa definizione ritroviamo le parole chiave («riduzione dei consumi» ... «produzione e utilizzo di energia rinnovabile») del paradosso delle città, sintetizzabile nella già menzionata formula “*da problema a soluzione*”...

La genesi dell'Assemblea cittadina per il clima di Milano, invece, è diversa: non si tratta della declinazione di un più generale istituto di partecipazione di carattere temporaneo – l'Assemblea cittadina – disciplinato dalle fonti locali, bensì dell'evoluzione di un organo già esistente. Ci riferiamo all'«Organismo Permanente di rappresentanza dei cittadini», inserito nel Piano Aria e Clima (PAC) del Comune di Milano, un piano finalizzato a ridurre l'inquinamento atmosferico, contribuire alla prevenzione dei cambiamenti climatici attraverso politiche di mitigazione di adattamento, approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 4 del 21 febbraio 2022. L'ambito 05 del PAC denominato «Milano consapevole. Una città che adotta stili di vita consapevoli», all'azione 5.1.4 prevede la costituzione di questo Organismo permanente, finalizzato a consentire ai cittadini la partecipazione e il monitoraggio nelle azioni del Piano stesso. Al pari degli altri istituti di

---

<sup>36</sup> Delibera del 22 luglio del 2022 del Consiglio comunale di Bologna, approvata un anno dopo la modifica dello Statuto, con la quale si introduce il Capo III (Assemblea cittadina) del Titolo V (Forme di partecipazione collettiva alla elaborazione e alla verifica delle Politiche comunali).

partecipazione attivati dall'amministrazione comunale, anche in questo caso, l'Ufficio competente ha redatto un «patto di partecipazione» con i cittadini coinvolti<sup>37</sup>.

In sede di avvio delle attività previste, è emersa la necessità di modificare il nome dell'istituto sostituendolo con uno maggiormente comprensibile al pubblico: «Assemblea Permanente dei Cittadini sul Clima». Istituita tramite DD 11019 del 02/12/2022, l'Assemblea ha funzionato in gestione sperimentale per un anno, allo scopo di valutare l'adeguatezza delle modalità operative inizialmente previste e individuare eventuali modifiche migliorative. Successivamente, questo istituto di partecipazione è stato messo a sistema con la Determinazione dirigenziale del 19 gennaio 2024, avente ad oggetto «“Assemblea Permanente dei Cittadini sul Clima”»: approvazione delle modalità definitive di organizzazione e gestione delle attività».

Per quanto riguarda la struttura delle Assemblee cittadine sul clima prese in esame, il numero di membri varia tra 90 e 100 e riflette la composizione casuale per sorteggio, su campioni stratificati per caratteristiche predefinite.

Il campione può includere i c.d. *city users*, persone non residenti, ma fruitori dei servizi della città, come nel caso di Bologna, i cui 100 membri sono così suddivisi:

- 80 residenti di almeno 16 anni selezionati secondo un campionamento casuale stratificato per rappresentare le caratteristiche socio-demografiche della città (proporzionalmente ai gruppi di età, ai quartieri e al genere);
- 20 *city users* così ripartiti: 10 studenti dell'Università di Bologna (con una stratificazione per genere) e 10 abbonati dell'Azienda dei trasporti pubblici locali (con una stratificazione per genere).

Pure nel caso di Firenze, l'Assemblea è composta da 70 residenti, scelti con campionamento casuale stratificato per genere, età e quartiere; da 15 residenti con campionamento casuale per fascia di età 15-29; da 10 residenti individuati per caratteristiche di particolare fragilità e da 5 non residenti che frequentano abitualmente la città per studio o lavoro.

È bene precisare che per arrivare a selezionare il numero finale di partecipanti è stato necessario individuare – e invitare – un numero ben maggiore di persone: ad esempio, a Bologna per selezionare gli 80 residenti sono stati spediti 880 inviti; a Milano per costruire il campione ragionato, è stato spedito un invito a 10.000 persone in base al municipio di residenza, l'età anagrafica, il genere e la nazionalità, identificati dall'Ufficio statistica nei registri anagrafici. A chi ha risposto affermativamente è stato somministrato un questionario conoscitivo per comprendere meglio il gruppo dei partecipanti e solo successivamente si è proceduto alla scelta dei membri mediante sorteggio. Nel caso di

---

<sup>37</sup> Il Regolamento comunale per l'attuazione dei diritti di partecipazione popolare, modificato con deliberazione del Consiglio comunale n. 73 del 23 luglio 2021, prevede all'art. 5 che «nel caso in cui un istituto di partecipazione sia attivato per impulso dell'Amministrazione, l'Ufficio competente redige un patto di partecipazione» e all'art. 6 individua il «Patto di Partecipazione» come «l'atto amministrativo che specifica obiettivi, caratteristiche, durata del processo partecipativo e definisce impegni, ruoli e responsabilità reciproche dell'Amministrazione e dei partecipanti», specificandone anche il contenuto minimo indefettibile.

Milano, essendo un'Assemblea permanente, il campione dei 90 membri effettivi viene rinnovato con periodicità annuale con le stesse modalità.

A Milano, la prima convocazione risale al dicembre del 2022 e apre di fatto la fase pilota dell'Assemblea permanente. Il primo report annuale dei lavori 2023 è stato consegnato e, dal 20 gennaio 2024 l'Assemblea è entrata nella fase "a regime". Il programma dei lavori si svolge in cicli annuali che si ripetono ogni anno fino al 2030, in parallelo con l'attuazione del Piano Aria e Clima, e prevede una riunione al mese in plenaria (esclusi i mesi di luglio e agosto) e più incontri nel corso dell'anno in forma di gruppi di lavoro su temi specifici.

Essendo l'Assemblea creata per durare più anni e il Piano Aria e Clima in costante sviluppo, l'amministrazione comunale svolge un ruolo fondamentale nel mantenere attivo il ruolo dell'Assemblea rispetto alle azioni del Piano Aria e Clima e nel coordinare l'avvicendamento dei membri, garantendo il passaggio di consegne degli argomenti in sospeso di ciascuno dei gruppi tematici da un anno all'altro. Il Comune si impegna anche a rispondere all'Assemblea con indicazioni motivate attraverso il Dossier di risposta al Report annuale dei lavori, nonché aggiornare in sede di implementazione le azioni di Piano con i contributi prodotti dall'Assemblea.

A Bologna, la prima seduta risale al 29 maggio 2023 (rinviata proprio a causa dell'alluvione che ha colpito parte dell'Emilia e la Romagna) e i lavori sono durati alcuni mesi. L'ultimo incontro si è svolto a novembre 2023 (si è trattato di un incontro ulteriore rispetto a quelli calendarizzati, richiesto dai membri per poter meglio stilare i punti essenziali da sottoporre al Consiglio comunale). La percentuale di partecipazione si è sempre attestata attorno all'80%, raggiungendo quasi il 90% nei primi tre incontri e nell'ottavo. Durante il percorso, 7 membri sono decaduti per aver fatto più di due assenze consecutive (come previsto dal regolamento) e 5 membri hanno rinunciato dopo il secondo incontro; alla fine, l'Assemblea cittadina sul clima risultava quindi composta da 88 membri.

Per quanto concerne i temi oggetto dei lavori dell'Assemblea, essi riguardano alcune competenze degli enti locali, sulle quali il Consiglio e la Giunta comunale possono deliberare e dare indicazioni agli uffici competenti; al tempo stesso questi temi si riconnettono alle grandi sfide legate alla transizione energetica e alla lotta contro il cambiamento climatico, da analizzare nel prisma della "città equa e giusta".

In particolare, tre sono i quesiti sui quali l'Assemblea di Bologna è stata chiamata a formulare proposte sulla base delle indicazioni del Consiglio comunale espresse nella delibera di indizione:

- Mitigazione: come promuovere una transizione energetica della città a partire dai settori ad emissioni climalteranti più impattanti, garantendo allo stesso tempo il principio di equità e giustizia climatica e contrastando i fenomeni di povertà e marginalizzazione?
- Adattamento: come le istituzioni e i cittadini possono affrontare e contenere i principali rischi climatici della città (isole di calore, eventi meteorologici estremi, alluvioni, siccità, etc.)?

- Strumenti amministrativi: quali sono eventuali ostacoli riscontrati nelle norme, nei servizi e nei regolamenti di competenza comunale al raggiungimento di questi obiettivi e possibili miglioramenti e innovazioni?

A Milano, i lavori dell'Assemblea permanente sono finalizzati alla realizzazione delle varie Azioni del Piano Aria e Clima e seguono la suddivisione in 5 ambiti:

- Ambito 1 - Milano sana e inclusiva: una città pulita, equa, aperta e solidale;
- Ambito 2 - Milano connessa e altamente accessibile: una città che si muove in modo sostenibile, flessibile, attivo e sicuro;
- Ambito 3 - Milano a energia positiva: una città che consuma meno e meglio;
- Ambito 4 - Milano più fresca: una città più verde, fresca e vivibile che si adatta ai mutamenti climatici;
- Ambito 5 - Milano consapevole: una città che adotta stili di vita consapevoli (nell'ambito del quale è stata istituita l'Assemblea permanente stessa).

Per affrontare tematiche di questo tenore, le esperienze qui analizzate – inclusa la neonata Assemblea fiorentina – si caratterizzano tutte per avere previsto una fase iniziale dedicata alla formazione dei membri. In ragione della composizione casuale dell'Assemblea, le estrazioni sociali e la provenienza scolare dei membri sono risultati infatti diverse per cui si è reso necessario un periodo iniziale dedicato all'informazione scientifica di base e ad alcuni approfondimenti sulle problematiche legate ai cambiamenti climatici, affidati ad esperti del mondo accademico e non solo. A differenza delle esperienze statali richiamate nel § precedente, fortemente criticate da una parte della dottrina per la scarsa attenzione agli aspetti “tecnici” tipici delle scienze dure – tali da far propendere per una sorta di eterodirezione dei lavori da parte degli esperti e facilitatori provenienti dalle scienze sociali – nelle esperienze locali italiane, in particolare in quella di Bologna, è stato dato molto rilievo alla fase di formazione iniziale, particolarmente apprezzata dai membri<sup>38</sup>.

Le successive fasi di ascolto/confronto, deliberazione e decisione finale sono state guidate da alcuni tecnici appartenenti alla figura professionale dei facilitatori e da esperti e tecnici del Comune per assicurare ai cittadini il proprio supporto tecnico-scientifico (nel caso di Bologna è stato fondamentale il supporto della Fondazione Innovazione Urbana, il “braccio operativo” del Comune per l'attuazione dell'amministrazione condivisa e della rigenerazione urbana). Sul piano organizzativo, i partecipanti si sono divisi in piccoli gruppi per elaborare le raccomandazioni da far confluire nel documento finale da inviare all'amministrazione comunale e, in alcuni casi, sono stati previsti degli organi interni di *governance*<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Informazioni sulle varie fasi dei lavori e sui contenuti degli incontri sono disponibili sui siti web: <https://www.chiara.eco/partecipare/> ora confluito nel sito <https://www.bolognamissioneclima.it/>, e in quello della Fondazione Innovazione Urbana <https://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/45-uncategorised/3203-l-assemblea-cittadina-per-il-clima-le-raccomandazioni-e-le-proposte-elaborate>.

<sup>39</sup> Nel caso dell'Assemblea di Bologna, ai sensi dell'art. 49 del Regolamento gli organi sono: il Comitato di coordinamento, composto da tecnici del Comune e della Fondazione Innovazione Urbana; da enti terzi competenti in materia di processi partecipativi e sul tema del clima; da 2 portavoce dell'Assemblea estratti a sorte. Il Comitato ha funzioni di progettazione e organizzazione del processo; di selezione dei partecipanti; di gestione e facilitazione del processo, di comunicazione esterna.

Nell'ultimo incontro (fase di decisione), l'Assemblea cittadina per il clima di Bologna ha lavorato per la definizione finale e l'approvazione in forma scritta delle proposte e delle raccomandazioni emerse durante i sei mesi di incontri. Sono state votate espressamente solo le proposte e raccomandazioni per cui era stato manifestato un disaccordo da uno o più membri. Sulla scorta del Regolamento, sono state considerate approvate le proposte che hanno raggiunto la maggioranza dei voti dei 2/3 dei membri presenti.

Le raccomandazioni approvate sono 6, elaborate in 24 proposte specifiche (4 per ogni raccomandazione):

- Raccomandazione 1: Bologna neutrale è la nostra casa sostenibile;
- Raccomandazione 2: Bologna neutrale è una grande comunità di condivisione di energie rinnovabili;
- Raccomandazione 3: Bologna neutrale è più verde e più blu;
- Raccomandazione 4: Bologna neutrale è il tuo modello di vita da coltivare;
- Raccomandazione 5: Bologna neutrale è una città che riorganizza i propri spazi per la mobilità sostenibile

- Raccomandazione 6: Bologna neutrale è in movimento collettivo ed ecosostenibile

Per l'Assemblea permanente di Milano non si è trattato di elaborare un documento definitivo finale, ma un (primo) report annuale con il quale è stata confermata la riuscita della fase pilota.

Se le modalità di lavoro sono state piuttosto simili nei due casi in esame, la finalizzazione delle proposte delle due Assemblee cittadine per il clima ha avuto scopi diversi, anche se riconducibili entrambe alla "Mission 100". Ciò è dovuto anche alla natura stessa delle due Assemblee: l'una permanente (quella di Milano) quindi destinata a lavorare ciclicamente e a produrre reports annuali e l'altra temporanea (quella di Bologna) chiamata ad approvare un unico documento finale contenente le raccomandazioni da sottoporre al Consiglio comunale, così come previsto dall'art. 55, comma 2 del Regolamento sui diritti di partecipazione e di informazione dei cittadini e dall'art. 6-bis, comma 4 dello Statuto<sup>40</sup>.

Tuttavia, i risultati dei lavori di questa prima Assemblea cittadina per il clima avevano un'ulteriore finalità di utilizzo rispetto a quella generale prevista dagli atti normativi summenzionati e dalle indicazioni specifiche fornite nella delibera di indizione del Consiglio comunale (mitigazione; adattamento; strumenti amministrativi). L'indizione stessa dell'Assemblea si inseriva nella più ampia *road map* verso l'elaborazione del *Climate City*

Il Comitato di supporto è composto 5 membri esperti del tema clima eletti dal Consiglio comunale. Ha funzioni di scelta degli esperti tematici chiamati a partecipare ai lavori assembleari; di definizione delle modalità, dei criteri selettivi e dei tempi con cui gli stakeholder interagiscono con l'Assemblea, nel rispetto di trasparenza e parità di accesso.

Il Comitato di garanzia è composto da 4 membri esperti di processi partecipativi, di comunicazione. Ha funzioni di garanzia della corretta applicazione della metodologia partecipativa e del rispetto del buon andamento e dell'imparzialità; controllo sulla modalità di selezione degli esperti e stakeholder che interagiscono con l'Assemblea, nel rispetto di criteri e modalità trasparenti ed equilibrate.

Il Comitato di monitoraggio è composto da una rappresentanza ristretta di componenti dell'Assemblea, eletta al suo interno. Nel caso di specie è stato eletto nell'ultima seduta per consentire di monitorare la fase successiva alla decisione dell'Assemblea.

<sup>40</sup> Entro il termine di quattro mesi dalla trasmissione della decisione finale approvata dall'Assemblea cittadina ai sensi dell'art. 54, comma 5, il Consiglio comunale è tenuto a prendere in esame, valutare, dibattere ed infine esprimersi sugli esiti dell'assemblea cittadina, in particolare, decidendo sulle proposte e raccomandazioni approvate dalla stessa.

*Contract*, i cui passaggi sono stati approvati con delibera della Giunta comunale DG/PRO/2022/354.

Gli esiti della prima Assemblea cittadina sono infatti diventati parte integrante del *Action Plan* – uno dei tre documenti che compongono il *Climate City Contract* – relativo alle strategie e alle azioni messe in campo dal Comune e dai partner aderenti alla Missione per abbattere le emissioni di gas climalteranti, nonché la governance, le misure abilitanti e di sostegno.

Le 6 raccomandazioni precedentemente elencate sono state valutate dal Consiglio comunale il quale – ravvisando in esse una generale coerenza con gli obiettivi strategici dell'amministrazione – ha identificato alcune azioni innovative concretamente implementabili per raggiungere importanti obiettivi della “Mission 100” e del mandato di governo, quali l'abbassamento delle temperature, l'assorbimento della CO<sub>2</sub>, il contenimento delle isole di calore, la preservazione della biodiversità, il raggiungimento della giustizia climatica (quindi, in generale, il miglioramento della qualità della vita per i suoi residenti).

Tra queste, si possono menzionare alcune proposte dell'Assemblea che enfatizzano il ruolo della comunità e la collaborazione tra cittadinanza e amministrazione nella gestione della transizione energetica, quali la Proposta b) della Raccomandazione 1 “Promuovere la collaborazione attiva tra pubblico e privato per la riqualificazione del patrimonio edilizio”; la Proposta b) della Raccomandazione 2 “Promuovere la nascita di Comunità energetiche rinnovabili e di altre forme di condivisione della produzione di energia da fonti rinnovabili e lo smaltimento degli impianti dismessi”; la Proposta d) della Raccomandazione 3 “Promuovere la collaborazione tra esperti ed esperte, la cittadinanza e l'amministrazione” sugli interventi relativi al rischio idraulico, per i quali è stata segnalata l'urgenza di aggiornare le normative urbanistiche «favorendo l'intervento pubblico parallelamente alle iniziative dei privati per raggiungere più rapidamente risultati soddisfacenti».

Particolarmente enfatizzata durante i lavori dell'Assemblea è stata la Raccomandazione 4 “Bologna neutrale è il tuo modello di vita da coltivare” incentrata sulla promozione della «consapevolezza su comportamenti sostenibili, in particolare legati al consumo, alla produzione di rifiuti e all'alimentazione [per sostenere] concretamente cambiamenti negli stili di vita individuali per farli affermare gradualmente come vere e proprie pratiche di comunità, con impatto positivo sul territorio e benefici sull'ambiente in termini di riduzione delle emissioni ma anche sulla qualità della vita, la salute pubblica e la valorizzazione del territorio». Da qui, la Proposta a) “Rendere Bologna la città con più mercati di produzione locale in Italia” e la Proposta b) “Promuovere l'autoproduzione agricola”.

Le Raccomandazioni, dunque, assieme a un'esposizione riassuntiva delle caratteristiche dell'Assemblea e del lavoro svolto – sono state riportate nel *Action Plan* (p. 170 ss.) come parte integrante del contratto, assieme alla delibera contenente gli esiti della valutazione da parte del Consiglio Comunale dell'11 marzo scorso. Esse concorrono a specificare concretamente i macro-obiettivi previsti nel piano: oltre all'obiettivo generale di ridurre le emissioni di gas climalteranti e costruire una prospettiva di neutralità climatica al 2030 in ottemperanza delle prescrizioni della “*Mission 100*”, nel piano si legge che «il Comune di

Bologna intende affrontare ulteriori importanti temi fortemente correlati all'obiettivo della Missione:

- contrastare gli effetti negativi dei cambiamenti climatici;
- aumentare l'autonomia energetica della città, puntando sulla diffusa produzione energetica locale da fonti rinnovabili, creando così un sistema energetico pulito e resiliente per la prosperità e il benessere della città;
- contrastare nuove forme di povertà e perseguire una transizione energetica ed ecologica giusta» (p. 17).

Ma il passaggio chiave che sancisce il recepimento delle Raccomandazioni dell'Assemblea cittadina per il clima da parte degli organi comunali e quindi suggella la ratio dell'istituto e l'affermazione di un *(human) right-based approach* alle politiche locali si rinviene nel punto in cui il Consiglio comunale, con propria deliberazione, ha dato mandato alla Giunta di «inserire tali raccomandazioni prioritarie nei cicli di programmazione, anche come indirizzi per le società partecipate dal Comune, previa verifica di fattibilità tecnico economica, a cui farà seguito un puntuale monitoraggio dello stato di avanzamento con feedback periodici» (p. 177)<sup>41</sup>.

Le Raccomandazioni dell'Assemblea sono trasversalmente ispirate ai principi di giustizia climatica ed equità sociale «per evitare che i costi della transizione e le conseguenze dei cambiamenti climatici acuiscano condizioni di fragilità».

Nel *Climate City Contract*, torna quindi quella visione strategica delle politiche ambientali legati all'idea di *città giusta*, che valorizza la sinergia tra interventi ambientali, questioni sociali e governance urbana, filtrati dalla partecipazione della comunità locale mediante alcuni strumenti innovativi tra i quali figura appunto l'Assemblea cittadina per il clima<sup>42</sup>.

L'Assemblea permanente di Milano, a differenza di quella di Bologna, ha una prospettiva di più lunga durata; ciò nonostante, la sua attività si intreccia con il perseguimento degli obiettivi della “Mission 100”, come richiamato dalla Deliberazione della giunta comunale n. 226 del 29/02/2024, avente ad oggetto: “Approvazione delle linee di indirizzo politico per la presentazione alla Commissione Europea del “Climate City Contract”, nella quale emerge il valore strategico della componente dei cittadini nell'accompagnamento e nel monitoraggio del CCC. La componente cittadina a cui fa riferimento la delibera è stata coinvolta dall'Amministrazione proprio mediante l'Assemblea permanente dei cittadini sul

---

<sup>41</sup> Il Consiglio comunale non ha recepito acriticamente le Raccomandazioni: ad alcune di esse ha dato priorità poiché le ha ritenute «utili a raggiungere risultati tangibili già entro il presente mandato amministrativo, in quanto essi fanno già parte di progetti bandiera dell'amministrazione ma traggono sostegno dall'attività di indirizzo dell'Assemblea». Le priorità sono state date agli ambiti relativi all'ambito energia e fonti rinnovabili; alla mobilità scolastica e all'infrastrutturazione verde della città. In particolare, per quest'ultimo ambito, nel *Action Plan* si legge: «alta priorità, anche nel reperimento delle risorse necessarie, dovrà essere data ad alcuni strumenti puntuali suggeriti dall'Assemblea: realizzazione di rifugi climatici, incremento della permeabilità dei suoli, tutela e salvaguardia delle aree verdi esistenti con particolare riferimento a livelli prestazionali, restrizioni e compensazioni contenute in piani e regolamenti, installazione di fontanelle diffuse nei parchi pubblici e lungo i tragitti maggiormente percorsi dalla cittadinanza, azioni di forestazione urbana e di riqualificazione delle aree verdi scolastiche per creazione di nuovi orti dove svolgere attività di educazione ambientale, installazione di micro-aree verdi anche nel centro storico» (177).

<sup>42</sup> Gli altri istituti sono: lo Sportello energia (attivato a marzo 2023 come azione della “Mission 100”), lo *Showroom* Energia e Ambiente e gli Uffici rete (unità decentrate nei quartieri del Comune che coordinano e supportano le attività di informazione, sensibilizzazione, formazione alla transizione ecologica e climatica).

clima, nell'Ambito 5 del Piano Aria e Clima del Comune di Milano, approvato dal Consiglio comunale con la già richiamata Deliberazione n. 4 del 21 febbraio 2022.

L'adesione alla "Mission 100" del Comune di Milano si inserisce, infatti, in un percorso già avviato e ricco di strumenti contenuti nella Linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato, approvate dal Consiglio comunale con Deliberazione n. 90 del 21 ottobre 2021, nelle quali si ribadisce la centralità dei processi di transizione ecologica della città e del principio di sostenibilità nel lavoro dell'Amministrazione per i prossimi anni (tra le altre: attuazione del PGT Milano 2030; realizzazione di una Città a 15 minuti; costruzione e manutenzione dell'edilizia popolare).

Questo strumento di ambito urbano, finalizzato a definire le strategie ambientali di adattamento per il territorio, recepisce i lavori dell'Assemblea e adempie così alla missione di rispettare «i principi di diritto alla salute, equità e giustizia e i criteri prioritari dell'inclusione sociale e della tutela delle fasce deboli della popolazione».

Nella fattispecie, l'Alleanza per l'Aria e il Clima è un'azione del PAC che coinvolge le imprese e le loro organizzazioni del territorio nel raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050 con obiettivi intermedi al 2030. Aderendo alla *Missione 100 Città*, anche Milano si impegna ad anticipare questo obiettivo, in sinergia con gli altri strumenti e le altre azioni messe in campo dall'Amministrazione.

Nell'annunciare la sottoscrizione del *climate city contract* il 22 aprile 2024, il Comune di Milano ha confermato il coinvolgimento di 25 *stakeholder* tra società partecipate, università, imprese, cooperative edilizie e altri soggetti. Il CCC prevede un portfolio di 157 azioni, delle quali 51 a carico del Comune e 106 a carico dei portatori d'interesse e resta aperto ad altri sottoscrittori che vorranno interagire con il Comune.

Dunque, sia nel procedimento, sia nella conclusione del percorso che ha portato alla sottoscrizione del CCC, si conferma il tradizionale «stile ambrosiano»<sup>43</sup> di governo della città che ha caratterizzato Milano fin dal 2011, con l'insediamento della Giunta Pisapia. Facendo leva sul paradigma emergente delle *smart cities*, il Comune di Milano ha progressivamente valorizzato il rapporto tra nuove tecnologie e servizi di impresa. Tale rapporto si è rafforzato dopo *Expo 2015*, con la predisposizione di un registro degli operatori e degli esperti della *sharing economy* propedeutico alla Deliberazione del Consiglio comunale del dicembre 2014 con cui l'amministrazione si impegna a promuovere la diffusione dell'economia collaborativa e al contempo stabilisce le linee di indirizzo entro cui le iniziative presenti e future dovranno trovare collocazione. Con il documento «Milano sharing city», allegato alla delibera, il Comune opta per uno strumento di *soft law* locale per regolare i rapporti con l'ampia gamma di soggetti privati che operano nel mondo della *sharing economy*, giocando «un ruolo che è essenzialmente di connessione, sostegno e

---

<sup>43</sup> M. BERNARDI - D. DIAMANTINI, *Shaping the sharing city: An exploratory study on Seoul and Milan*, in *Journal of Cleaner Production*, n. 203/2018, 30-42.

facilitazione delle interazioni tra diverse categorie del mondo produttivo, del terzo settore, della conoscenza, e della cittadinanza nel suo complesso»<sup>44</sup>.

Nella declinazione *green* delle pratiche di partecipazione intraprese negli ultimi anni e culminate nella sottoscrizione del CCC, Milano conferma la caratteristica di *sharing city*, con una propensione verso gli strumenti di amministrazione condivisa.

Infatti, nella raffigurazione geografica della dicotomia «sharing cities e co-cities» prospettata, pionieristicamente, in letteratura<sup>45</sup>, nella fase embrionale di elaborazione di queste tassonomie, Milano è espressione della prima categoria e Bologna della seconda.

#### 4. Alcune suggestioni ... ragionando “dal basso”: le ACC come strumento di governance della città collaborativa, espressione del *Right to the City*?

Le assemblee cittadine per il clima rappresentano un tema di studio interessante per l'attuale momento storico-giuridico, caratterizzato da nuove forme di tutela dei diritti (oltre che da nuovi soggetti giuridici) e da diversi approcci metodologici da testare in un contesto di democrazia locale in mutazione, segnato da alcuni passaggi fondamentali nello studio del diritto (dal *diritto degli enti locali* al *diritto alla città*; dalla *democrazia ambientale* alla *democrazia ecologica* fino alla *democrazia energetica*).

L'approccio *place based* all'indagine sulle assemblee cittadine per il clima suscita alcune riflessioni che nel titolo abbiamo riportato in forma interrogativa, nella speranza di stimolare il dibattito su questo istituto sempre più diffuso nel panorama nazionale, europeo e internazionale.

Studiare le città oggi significa rivedere l'impostazione stato-centrica di alcune categorie tradizionali della distribuzione territoriale del potere. Significa analizzare fenomeni in divenire con strumenti di indagine diversi da quelli normalmente utilizzati per analizzare e classificare entità che presentano una certa staticità e sono riconducibili a categorie normative (come sono gli enti locali). Significa non limitarsi a un'analisi dei diritti positivi statali – valida per l'aspetto organizzativo degli enti, ma radicata nella classica impostazione dei rapporti tra livelli di governo, nella logica delle competenze amministrative e normative – per approdare a un'analisi per formanti<sup>46</sup>, con una preponderanza di quello dottrinale<sup>47</sup> e una particolare attenzione alla *soft law*.

Ciò si evince nella costruzione del concetto stesso di città: un'entità storicamente rilevante nel contesto europeo, ma sconosciuta al diritto positivo della maggior parte degli

<sup>44</sup> S. PROFETI - V. TARDITI, *Le pratiche collaborative per la co-produzione di beni e servizi: quale ruolo per gli enti locali?*, in C. ALVISI - D. DONATI - G. PAVANI - S. PROFETI - C. TUBERTINI (a cura di), *New policies and practices for European sharing cities*, Bologna, AMS Acta, 2019, 175.

<sup>45</sup> C. IAIONE, *Le politiche pubbliche al tempo della sharing economy: nell'età della condivisione il paradigma del cambiamento è la collaborazione*, in E. POLIZZI - M. BASSOLI (a cura di), *Le politiche della condivisione. La sharing economy incontra il pubblico*, Milano, Giuffrè, 2016, 35 ss.

<sup>46</sup> R. SACCO, *Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law*, in *The American Law Journal of Comparative Law*, n. 2/1991, 343 ss.

<sup>47</sup> Gli studi attuali muovono dall'opera di J.B. AUBY, *Droit de la ville*, Paris, Lexisnexis, 2013.

attuali ordinamenti giuridici statali d'Europa che si sta affermando come nuovo soggetto politico-istituzionale<sup>48</sup>.

Riconoscere quindi «un senso giuridico alle città, che superi la dimensione del solo ente amministrativo»<sup>49</sup> e definirla «as unique socio-economic and political space»<sup>50</sup>, comporta un cambio di paradigma nello studio del *diritto degli enti locali* per approdare al *Right to the city*, come diritto collettivo degli abitanti delle città.

Da creazione dottrinale il *Right to the city* si è fatto strada in molti strumenti di soft law internazionali – come la *World Charter for the Right to the City*<sup>51</sup>, siglata durante il *World Social Forum under the auspices of the UN* di Porto Alegre nel 2005 – e costituzionali<sup>52</sup>.

In Europa, la *European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City*, adottata a Saint-Denis nel 2000, riecheggia le teorie di Lefebvre sulla città come spazio collettivo<sup>53</sup> e il *right of urban life* come diritto collettivo, ma va oltre, affermando nuovi diritti legati alla città, che emergono dalle trame delle Dichiarazioni sui diritti umani, quali un «harmonious city development» (art. XIX) e un «movement and tranquillity in the city» (art. XX)<sup>54</sup>.

La *European Charter* del 2000 ha poi ispirato il network *United Cities and Local Governments* nell'elaborazione della *Global Charter-Agenda for Human Rights in the City* nel 2011, la quale individua una serie minima di servizi agli abitanti («equal access to drinking water and sanitation services») e di garanzie: «prohibits cuts in the supply of water for people in precarious situations» (art. XI(2)) e un «right to sustainable urban development» che consente di godere di una serie di risorse energetiche «within an ecologically sustainable city» (art. XII)<sup>55</sup>.

<sup>48</sup> J.B. AUBY, *The role of law in the legal status and powers of cities*, in *Italian Journal of Public Law*, n. 2/2013, 302-306; T. FONT I LLOVET, *De la autonomia local al poder de las ciudades*, in *Istituzioni del Federalismo*, numero speciale/2019, 123; J.B. AUBY, *El papel de la ciudad como nuevo sujeto político institucional*, in *Anuario del Gobierno Local*, n. 1/2019 e i riferimenti bibliografici ivi contenuti.

<sup>49</sup> F. GIGLIONI, *Verso un diritto delle città. Le città oltre il comune*, in E. CARLONI - F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, 269. Si veda anche F. CORTESE, *Il nuovo diritto delle città: alla ricerca di un legittimo spazio operativo*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, cit., 79 ss.

<sup>50</sup> E. ARBAN, *Constitutional Law, Federalism and the City as a Unique Socio-economic and Political Space*, in HIRSCH BALLIN ET AL. (a cura di), *European Yearbook of Constitutional Law 2020. The city in constitutional law*, The Hague, Springer, 2020, 326 ss.

<sup>51</sup> Il cui art. 1, c. 2 recita: «The Right to the City is defined as the equitable usufruct of cities within the principles of sustainability, democracy, equity, and social justice. It is the collective right of the inhabitants of cities, in particular of the vulnerable and marginalized groups, that confers upon them legitimacy of action and organization, based on their uses and customs, with the objective to achieve full exercise of the right to free self-determination and an adequate standard of living».

<sup>52</sup> Come nella nuova *Constitución* di Città del Messico, il cui spirito è «proclamar una nueva forma de concebir y vivir la ciudad, desde la que se integren tanto los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, reconocidos y garantizados constitucionalmente; así como, los instrumentos y tratados internacionales de los derechos humanos ratificados por el Estado mexicano»: AA.V.V., *El Derecho a la Ciudad en la Constitución de la Ciudad de México. Una propuesta de interpretación*, Ciudad de México, Instituto de investigaciones parlamentarias, 2017, 42.

<sup>53</sup> H. LEFEBVRE, *Le droit à la ville*, Paris, Anthropos, 1968.

<sup>54</sup> All'art. I prevede: «The city is a collective space belonging to all who live in it. These have the right to conditions which allow their own political, social and ecological development but at the same time accepting a commitment to solidarity»; norma da leggere assieme all'art. V *Duty of Solidarity* «The local community is united by an obligation to mutual solidarity, which is supported by the local authorities. The latter are engaged in promoting the development and quality of public services».

<sup>55</sup> Anche l'art. I della *Global Charter-Agenda for Human Rights in the City* prevede il *Right to the city* al comma 1, lett. a) «All city inhabitants have the right to a city constituted as a local political community that ensures adequate living

Le carte citate, nel riconoscere il *Right to the city*, incoraggiano la partecipazione di tutti gli attori nelle questioni urbane, con una enfasi particolare alla valorizzazione della salubrità dell'ambiente urbano. In questo contesto promozionale «le espressioni del diritto alla città [...] si declinano anzitutto in chiave collaborativa rispetto alla cura istituzionale dell'interesse generale. Si rinviene qui un ganglio di giuntura tra diritti sociali e diritti politici: la partecipazione civica alla cura dei beni comuni diventa elemento ordinante della convivenza democratica locale»<sup>56</sup>. Una partecipazione civica che spesso si afferma nel silenzio dei legislatori statali e regionali, trae linfa direttamente dalle Dichiarazioni internazionali e – come nel caso delle assemblee cittadine per il clima – assume forme originali per consentire alle città di realizzare obiettivi fissati dall'Unione europea.

Ciò ha portato le città ad agire in autonomia, trovando supporto in network internazionali, dove esse dialogano tra di loro – «oltre lo Stato»<sup>57</sup> – e condividono esperienze comuni, come quella oggetto del presente scritto.

Analizzate attraverso la lente delle teorie del *local activism* e del *participatory approach*, per via delle tematiche affrontate e per l'innovativo processo deliberativo, le assemblee cittadine per il clima ben si coniugano nel prisma del *Right to the city*, contribuendo a edificare quel contesto alternativo per ripensare le città sulla base dei principi di giustizia sociale, equità, democrazia e sostenibilità.

L'osservazione empirica delle assemblee cittadine per il clima è di interesse pure quando, al fine di identificare la loro natura giuridica, vengono prese in considerazione alcune categorie del diritto come la democrazia partecipativa e la democrazia deliberativa, nonché il loro sviluppo rispetto a quella rappresentativa.

Partire dall'esame dei casi concreti, invece che dall'analisi teorica delle categorie, stimola alcune suggestioni che vanno oltre la ricerca dell'etichetta più appropriata.

In generale, le prime sperimentazioni avviate a livello locale confermano l'interpretazione richiamata nel § 3: queste nuove forme di democrazia non sarebbero alternative o sostitutive della democrazia rappresentativa, ma si caratterizzerebbero per un «rapporto di integrazione dialettica».

Nel caso appena analizzato di Bologna, il percorso deliberativo intrapreso all'interno dell'assemblea cittadina per il clima è proseguito poi nelle sedi classiche della democrazia rappresentativa a livello locale (il Consiglio comunale), combinando due differenti modalità espressive: quella dell'assemblea cittadina (pragmatica, diversificata negli approcci e imparziale nei punti di vista, per via della sua composizione casuale) e quella dell'assemblea rappresentativa (normativa, parziale, risultato del compromesso politico)<sup>58</sup>.

---

conditions for all the people, and provides good coexistence among all its inhabitants, and between them and the local authority».

<sup>56</sup> F. PIZZOLATO, *Città e diritti fondamentali: le ambivalenze della politicità dei diritti*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2022, 180.

<sup>57</sup> Una recente collettanea raccoglie vari scritti su questo tema: F. PIZZOLATO - G. RIVISECCHI - A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo stato*, Torino, Giappichelli, 2022.

<sup>58</sup> Sulla differenza quantitativa e qualitativa tra rappresentanza politica e partecipazione: R. LIDSKOG - I. ELANDER, *Representation, Participation or Deliberation? Democratic Responses to the Environmental Challenge*, in *Space and Polity*, Vol. 11, n. 1/2007, 75-94.

In questo senso, le assemblee cittadine rompono lo schema dell'unicità della rappresentanza degli elettori negli organi di governo locale, senza la pretesa di sostituirsi ad essi, e aprono a nuovi modi di prendersi cura della cosa pubblica.

Insistere sulla connessione, invece che sulla contrapposizione delle categorie, valorizzare il legame con le autorità locali, integrando le diverse modalità di espressione e le tappe del processo deliberativo, potrebbe affievolire le critiche mosse in generale ai *mini-public*. Ad essi, infatti, si contesta proprio la legittimazione alla luce dei temi trattati, stigmatizzando il fatto che un gruppo non rappresentativo di cittadini sia portatore di decisioni rilevanti sulla mitigazione del cambiamento climatico, destinate a riversarsi su un elevato numero di persone e sulle generazioni future. È però vero che alle assemblee cittadine sul clima non vengono richieste soluzioni generali per fronteggiare il cambiamento climatico, bensì decisioni specifiche in ambito locale che – indirettamente – possono avere un impatto oltre i confini comunali e incidere positivamente sulla problematica globale.

Dopo anni di neoliberalismo, l'emergere di queste tematiche globali conferma il ritorno all'intervento pubblico, ma non in forma alternativa al privato, bensì in stretta collaborazione con le varie anime della società civile, mediante forme di governance collaborativa centrata su un ecosistema c.d. «a quintupla elica»<sup>59</sup>.

Riteniamo che tali strumenti possano quindi funzionare se contestualizzati in un modello di città – la *co-city* – e in un nuovo modo di fare amministrazione – l'amministrazione condivisa – in linea con il principio di sussidiarietà orizzontale (riconosciuto, in Italia, dall'art. 118, c. 4 della Costituzione).

Da un lato, la *co-city* punta a «favorire la transizione delle città e soprattutto dei quartieri verso un ecosistema collaborativo urbano/metropolitano in cui la cura e la rigenerazione delle città, i bisogni delle persone e le prospettive dell'economia locale vengano affrontati, soddisfatti o coltivati facendo leva su strategie centrate sull'intelligenza civica e la collaborazione tra pubblico, privato e comunità/collettività»<sup>60</sup>.

Dall'altro, l'amministrazione condivisa si afferma come un nuovo modello di amministrazione, basato sul diverso rapporto fra politica, amministrazione e cittadini, che si affianca (senza sostituirlo) a quello di amministrazione tradizionale<sup>61</sup>, traducendo, sul piano amministrativo il principio di sussidiarietà orizzontale.

---

<sup>59</sup> Basata sugli insegnamenti di Elinor Ostrom, questa tesi consiste nell'evoluzione della governance a «triplice elica» che riconosce l'importanza di tre attori: il pubblico, le imprese e le istituzioni cognitive quali le scuole, l'università (il cui ruolo, per inciso, è stato fondamentale nella elaborazione del CCC della città di Bologna). La tesi della quintupla elica aggiunge la società organizzata nel terzo settore e la società civile non organizzata, che «nel linguaggio comune prendono diverse etichette: innovatori sociali, cittadini attivi, city makers, ecc. In altri termini la vera innovazione sta nel recupero di una tradizione e cioè nella costruzione di quello che i nostri Padri Costituenti chiamavano lo Stato-comunità o Stato-collettività»: C. IAIONE - E. DE NICTOLIS, *La quintupla elica come approccio alla governance dell'innovazione sociale*, in F. MONTANARI - L. MIZZAU (a cura di), *I luoghi dell'innovazione aperta. Modelli di sviluppo territoriale e inclusione soci*, Roma, Fondazione Giacomo Brodolini, 2016, 76.

<sup>60</sup> C. IAIONE, *Le politiche pubbliche al tempo della sharing economy: nell'età della condivisione il paradigma del cambiamento è la collaborazione*, cit., 44.

<sup>61</sup> G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117-118/1997, 29 ss., ID., *Cittadini attivi*, cit., 28.; ID. - C. IAIONE (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione tra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, Carocci, 2015. Recentemente: G. ARENA, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto fra cittadini e istituzioni per far ripartire l'Italia*, Milano, Touring Club Italiano, 32 ss.

Le pratiche di collaborazione avviate nelle *co-city* consentono ai cittadini di individuare il bene comune da curare attraverso una serie di attività progettate e condivise con la pubblica amministrazione. La svolta culturale è significativa perché segna il passaggio da una amministrazione pubblica che cura – unilateralmente – i beni pubblici a una amministrazione che co-cura – con i privati – i beni pubblici i quali, grazie a questo cambio di paradigma, diventano beni comuni<sup>62</sup>. Il risultato non è la mera somma di risorse e di attività, ma è un nuovo modo di amministrare.

In questo rinnovato contesto giuridico, ma prima ancora culturale, le assemblee cittadine per il clima operano per includere la società civile nella formulazione di decisioni su tematiche complesse, quali il cambiamento climatico e la transizione energetica, estranee al diritto (e alle competenze) degli enti locali, ma in linea con il diritto della città e con gli obiettivi di una governance collaborativa delle città.

Lette alla luce del nuovo paradigma dell'amministrazione condivisa, le assemblee cittadine per il clima possono forse superare le critiche mosse dalla dottrina più illuminata agli strumenti di partecipazione e di democrazia locale ambientale, ritenuti inadeguati per far fronte all'emergenza climatica<sup>63</sup>.

Oggi il diritto ambientale in tutte le sue declinazioni (internazionale, «euro-unitario», statale e regionale) e la democrazia ambientale sono insufficienti per far fronte alle «inedite sfide, poste dalla triplice emergenza (ecosistemica, climatica e fossile) coinvolgente la condizione umana contemporanea»<sup>64</sup>.

Se in letteratura è diffusa la tesi per cui un approccio bottom-up alla gestione e alla pianificazione ambientale è considerato più democratico rispetto a un approccio top-down per via della maggiore sensibilità verso le questioni locali e della possibilità di aprire alla partecipazione delle comunità del territorio<sup>65</sup>, è vero che la democrazia ambientale sta dimostrando tutte le sue debolezze come modello deliberativo in quanto sostanzialmente interlocutorio e poco incisivo sulle scelte finali del decisore politico<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> Come sottolinea correttamente G. ARENA, *Cittadini attivi*, cit., 110 Part. 118, comma 4 Cost. utilizza il termine «interesse generale», concetto molto più vicino a quello che nel mondo anglosassone viene definito “*public interest*”. Il principio di sussidiarietà orizzontale supera quindi il concetto di “interesse pubblico”, secondo una nozione soggettiva dell'amministrazione (che persegue gli “interessi pubblici” che sono “interessi dello Stato”, unilateralmente e, prevalentemente, con atti autoritativi) e afferma il concetto di interesse generale (che può essere perseguito con le autonome iniziative dei privati, in collaborazione con la pubblica amministrazione).

<sup>63</sup> Rinviamo alla voce di M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Dig. IV ediz., disc. Pubbl., Aggiorn.*, vol. VIII, Milano, Wolters Kluwer, 2021, 51, per la distinzione tra «diritto climatico» (come studio degli obblighi internazionali tra gli Stati) e di «diritto dei cambiamenti climatici» (come studio della regolazione delle politiche sul cambiamento climatico).

<sup>64</sup> M. CARDUCCI, *Natura, cambiamento climatico, democrazia locale*, in *Diritto Costituzionale. Rivista Quadrimestrale*, n. 3/2020, 69. Faremo riferimento allo scritto di Michele Carducci per riportare le critiche mosse agli strumenti di democrazia ambientale, sebbene esso non prenda in considerazione le esperienze di Assemblee cittadine per il clima analizzate in questo scritto, perché antecedente.

<sup>65</sup> A titolo di esempio. G.J. GRAY - M.J. ENZER - J. KUSEL, *Understanding Community-Based Forest Management: An Editorial Synthesis*, in G.J. GRAY - M.J. ENZER - J. KUSEL (a cura di), *Understanding Community-Based Forest Ecosystem Management*, Hawarth Press Inc., New York, Taylor & Francis, 2001, 1-23. C'è tuttavia chi ha dimostrato l'infondatezza di queste tesi, seppure con studi limitati alle popolazioni indigene dell'Australia, quindi non applicabili alla fattispecie in esame degli strumenti di partecipazione delle comunità degli enti territoriali: M.B. LANE - T. CORBETT, *The Tyranny of Localism*, in *Journal of Environmental Policy & Planning*, Vol. 7, n. 2/2005, 150 ss.

<sup>66</sup> La debolezza delle pratiche di partecipazione è sottolineata da B.J. RICHARDSON - J. RAZZAQUE, *Public Participation in Environmental Decision Making*, in *Environmental Law for Sustainability*, 1 June 2006, nella sintesi di pagina 191 ss.: «The

Le critiche ecologiche al diritto ambientale si riversano sulla democrazia ambientale e sui suoi strumenti. Tra i vari «limiti ecologici» evidenziati, la formula della “tirannia delle piccole decisioni”<sup>67</sup> riflette i limiti dell’attuazione del diritto ambientale da parte degli enti locali, in particolare la frammentazione normativa tra livelli di governo che caratterizza questa come altre materie. Secondo tale formula il diritto ambientale, essendo espressione di competenze territorialmente limitate (sovranzionalità, Stato, Regioni ecc.) «non può che operare (per questo imporrebbe una “tirannia”) per suddivisioni della biosfera, conferendo a ciascuna di esse una regolamentazione diversa, non necessariamente omogenea e integrata con le altre»<sup>68</sup>.

Ciò evidenzia il *gap* tra diritto degli enti locali (strutturato per competenze e funzioni) e il diritto alla città; tra comune e città, proiettata quest’ultima verso uno scenario nuovo, nel quale «le città si fanno carico dei problemi globali e non solo di quelli locali»<sup>69</sup>.

Del resto, nelle altre scienze sociali, la città si configura come un tentativo di superare l’approccio territorialista e si presenta come un luogo di possibile sintesi dell’esercizio di ecologia politica<sup>70</sup>.

Per questi motivi, se inserite in un percorso deliberativo non frammentato e non a compartimenti stagni, ma di connessione con gli organi dell’amministrazione locale, le assemblee cittadine per il clima possono superare le critiche sommariamente richiamate e rappresentare uno strumento innovativo di governance urbana per fare fronte alle sfide della democrazia climatica finanche alla nuova frontiera di democrazia ecologica<sup>71</sup>.

Per evitare di ricadere nella critica del modello deliberativo debole dei processi partecipativi eterodiretti, che sconta la continua prova di forza tra rappresentanza politica (forte) e partecipazione (debole), le assemblee cittadine per il clima meglio funzionerebbero se inserite nel paradigma dell’amministrazione condivisa. Le critiche – anche ecologiche – mosse agli strumenti di democrazia ambientale si comprendono bene se contestualizzati nel modello di amministrazione pubblica tradizionale, basato su un «rapporto fra le istituzioni ed i cittadini di tipo verticale, bipolare, gerarchico ed unidirezionale». Nel modello di amministrazione condivisa si supera la ricostruzione conflittuale della relazione tra collettività e amministrazione e si instaura un diverso rapporto fra politica, amministrazione

---

actual practice of public participation in environmental decision-making often differs markedly from theoretical models. The legal provision of opportunities for participation in environmental decision-making does not itself ensure that participation will occur or be meaningful. There are numerous barriers to effective public participation».

<sup>67</sup> W.E. ODUM, *Environmental Degradation and the Tyranny of Small Decisions*, in *BioScience*, Vol. 32, n. 9/1982, 728-729.

<sup>68</sup> M. CARDUCCI, *Natura, cambiamento climatico, democrazia locale*, cit., 74-75.

<sup>69</sup> T. FONT I LLOVET, *De la autonomia local al poder de las ciudades*, cit., 123.

<sup>70</sup> S. SASSEN, *Le città nell’economia globale*, Bologna, il Mulino, 2010.

<sup>71</sup> Per ragioni di spazio e volendo enfatizzare le assemblee cittadine per il clima nel contesto delle città collaborative non estenderemo l’analisi alla democrazia ecologica. Per approfondire il tema si rinvia a S. MESSINA, *Eco-democrazia. Per una fondazione ecologica del diritto e della politica*, e alla ampia bibliografia citata, in particolare l’excursus che prende le mosse dai sostenitori del *green thought* come J. DRYZEK, *The Politics of the Earth. Environmental Discourses – II ed.*, Oxford, Oxford University Press, 2005; R. ECKERSLEY, *The Green State. Rethinking Democracy and Sovereignty*, Toronto, The MIT Press, 2004.

e cittadini «orizzontale, multipolare, paritario e circolare»<sup>72</sup> che, a cascata, si riverbera su esperimenti di democrazia locale in funzione del clima e della natura come quelli in esame.

Per cui, l'istituto in sé potrebbe non essere particolarmente incisivo, se non fosse per il contesto in cui si inserisce (l'amministrazione condivisa) e il tema che affronta (le sfide poste dal cambiamento climatico).

---

<sup>72</sup> G. ARENA, *Cittadini attivi*, cit., p. 29. L'idea di amministrazione condivisa viene elaborato da Gregorio Arena e sviluppato negli ultimi anni da buona parte della dottrina amministrativista. Per ragioni di sintesi, sia consentito rinviare all'apposito orientamento bibliografico di G. PAVANI - S. PROFETI - C. TUBERTINI, *Le città eco-sostenibili. Strumenti per un percorso multidisciplinare*, Bologna, il Mulino, 2023, 104-110.