

Modelli di partecipazione e *governance* climatica: prospettive di riforma della rappresentanza politica

Alessandra Vanacore*

PARTICIPATION MODELS AND CLIMATE GOVERNANCE: PERSPECTIVES FOR REFORMING POLITICAL REPRESENTATION

ABSTRACT: The paper, through a comparative analysis of participation models in climate governance adopted in Ireland, France, and Italy, aims to identify the most effective ways to make public participation effective, rather than merely consultative. In a context characterized by a crisis in political representation and citizens' distrust of institutions, civil society participation emerges as a key element as a mechanism for democratic rebalancing and a key instrument for the effectiveness of climate policies.

KEYWORDS: climate governance; public participation; crisis of democracy; political representation; climate justice

ABSTRACT: Il contributo, attraverso un'analisi comparata dei modelli di partecipazione alla *governance* climatica adottati in Irlanda, Francia e Italia, mira ad individuare le modalità più efficaci per rendere la partecipazione pubblica effettiva e non meramente consultiva. In un contesto segnato dalla crisi della rappresentanza politica e dalla sfiducia dei cittadini verso le istituzioni, la partecipazione della società civile emerge come elemento fondamentale quale meccanismo di riequilibrio democratico e strumento funzionale all'efficacia delle politiche climatiche.

PAROLE CHIAVE: *governance* climatica; partecipazione pubblica; crisi della democrazia; rappresentanza politica; giustizia climatica

SOMMARIO: 1. La crisi della rappresentanza politica e la giustizia climatica: tra disillusione istituzionale e attivismo civico – 2. La partecipazione pubblica come risposta alla crisi della rappresentanza politica – 3. I modelli di partecipazione nelle politiche climatiche: un'analisi comparata delle dimensioni strutturali e metodologiche – 3.1. Il caso irlandese – 3.2. Il caso francese – 3.3. Il caso italiano – 4. Conclusioni.

* Assegnista di Ricerca, Dipartimento di Scienze Politiche - Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli".
Mail: alessandra.vanacore@unicampania.it. Contributo sottoposto a referaggio anonimo.

1. La crisi della rappresentanza politica e la giustizia climatica: tra disillusione istituzionale e attivismo civico

Nelle società democratiche contemporanee si assiste ad una complessa crisi della rappresentanza politica, riconducibile a due fattori principali: da un lato, l'erosione della sovranità statale sotto la pressione delle dinamiche globali¹; dall'altro, la crisi dei partiti politici, che a causa di processi oligarchici interni e per la loro incapacità di rappresentare una società sempre più frammentata, hanno progressivamente perso la loro funzione mediatrice tra istituzioni e cittadini².

L'indebolimento della democrazia risulta direttamente proporzionale alla perdita di legittimazione che investe i partiti politici, determinando una torsione leaderistica e maggioritaria delle forme di governo³. Questa tendenza ha comportato, peraltro, un allontanamento dell'ordinamento dalla logica pluralistica – voluta in Italia dall'Assemblea costituente – sostituendo il tradizionale riferimento agli interessi politici mediati dai corpi intermedi, con un modello fondato sulla fiducia riposta nel *capo-dominus* che guida un processo plebiscitario di formazione del consenso⁴.

Al contempo, la maggiore frammentazione del sistema partitico può comportare un maggiore rischio di instabilità democratica⁵. Idea condivisa anche in dottrina, in cui si afferma che il problema si intensifica quando la frammentazione del sistema politico è combinata con la polarizzazione politica. Questo intreccio dà origine, infatti, ad un multipartitismo polarizzato caratterizzato da dinamiche centrifughe e da una crescente radicalizzazione di posizioni, con il conseguente rischio di instabilità politica e istituzionale⁶.

Questo contesto ha favorito l'ascesa di movimenti populistici e la flessione della rappresentanza politica, che hanno accentuato l'elusione del rapporto tra elettori ed eletti mediato dai partiti⁷.

In questa prospettiva, si sostiene la necessità di rivitalizzare la rappresentanza politica – che non può esaurirsi nella mera liturgia elettorale – individuando nell'incapacità dei partiti di rispondere alle molteplici istanze di partecipazione democratica la causa principale dell'emergere di movimenti che – attraverso formule di radicalismo democratico di matrice rousseauiana – si propongono come espressione di una cittadinanza attiva, non sovranista, ma orientata verso forme di democrazia partecipativa⁸.

Inoltre, in dottrina viene analizzata la divaricazione tra il profilo liberale e quello democratico, nel momento in cui la componente liberale – intesa come garanzia della divisione dei poteri, dei contrappesi

¹ H. KRIESI, *Is There a Crisis of Democracy in Europe?*, in *Polit Vierteljahresschrift*, 2020, 246 ss.

² R. ORRÙ, «Il “metodo democratico” nei partiti»: alcune considerazioni di contesto, in *DPCE Online*, 1, 2021, 341-364.

³ S. GAMBINO, *Popolo e democrazia (sotto scacco), fra partiti politici in crisi e populismi*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, 1, 2020, 1-37.

⁴ M.C. SPECCHIA, *Dalla democrazia indiretta alla democrazia in diretta: l'impatto delle nuove tecnologie sulla crisi della democrazia rappresentativa*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2, 2023, 223-246.

⁵ E. GUGLIELMINETTI, *Che cos'è un partito politico?*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2015, 179; S. ILLARI, L. ELIA, *Elezioni e partiti politici in Italia: introduzione*, in *il Politico*, 1, 2009, 15 ss.

⁶ M. COPPEDGE, A.B. EDGELL, C. HENRIK KNUTSEN, S.I. LINDBERG, *Why Democracies Develop and Decline*, Cambridge, 2022.

⁷ A. LUCARELLI, *Nuovi modelli di diritto pubblico. Sovranità popolare v. sovranità parlamentare: il ruolo della comunità tra democrazia della rappresentanza e democrazia partecipativa*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna Online*, 1, 2015, 85 ss.

⁸ A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020, 34 ss.



contro-maggioritari e delle libertà fondamentali – è messa in discussione da versioni demagogiche, populiste o iper-maggioritarie della democrazia⁹. Questa deriva è favorita, in particolare, da tendenze elitiste e tecnocratiche delle democrazie contemporanee.

In questo senso, si afferma il concetto di “postdemocrazia”, coniato da Colin Crouch¹⁰, il quale descrive le democrazie liberali contemporanee come forme politiche in cui – pur permanendo libere elezioni – il dibattito politico-elettorale è, di fatto, controllato¹¹.

In questo contesto di crisi democratica, la capacità delle istituzioni di elaborare e attuare risposte efficaci a sfide complesse – come quella del cambiamento climatico¹² – può essere compromessa.

In primo luogo, infatti, sistemi politici in crisi o esposti a pressioni di matrice populista tendono ad orientare l’azione pubblica verso obiettivi di breve periodo, prevalentemente in funzione della competizione elettorale e nel tentativo di conseguire consenso immediato da parte dell’elettorato¹³. La propensione a politiche di breve periodo è ulteriormente accentuata da dinamiche di *short-termism* e dalla maggiore brevità dei cicli elettorali che riducono la capacità di programmazione strategica di lungo periodo¹⁴. Questa dinamica comporta, dunque, una maggiore negligenza nell’affrontare sfide complesse come quelle legate alla mitigazione del fenomeno climatico.

L’adozione di politiche climatiche incisive implica, peraltro, riforme che possono entrare in conflitto con interessi economici consolidati, riscontrando resistenze da parte di *lobby* industriali e gruppi di pressione che possono ritardare o ostacolare l’implementazione di misure efficaci in materia ambientale e climatica¹⁵.

Parallelamente, la crisi della democrazia rappresentativa ha favorito una progressiva gestione di tipo tecnocratico e burocratico, a scapito di modelli fondati sulla partecipazione politica attiva e responsabile della cittadinanza¹⁶. In questo modo, si contribuisce ad accentuare il distacco dei cittadini dai processi decisionali, indebolendo il senso di corresponsabilità collettiva nelle scelte di interesse generale. Questa dinamica si riflette anche sul piano ambientale, in quanto la crescente disaffezione politica può alimentare con il tempo comportamenti antiecológicos¹⁷.

⁹ A. DI GREGORIO, *La degenerazione delle democrazie contemporanee e il pluralismo semantico dei termini “democrazia” e “costituzionalismo”*, in *DPCE Online*, 3, 2020, 3923-3944.

¹⁰ C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Bari, 2003.

¹¹ In realtà, già Giovanni Sartori riconosceva che i rapporti tra liberalismo e democrazia risultano complessi e controversi, poiché spesso si tende, da un lato, a identificare la democrazia con la “liberal-democrazia”, riversando in essa tutti gli attributi del liberalismo, e; dall’altro, a separare i due concetti, accentuandone le differenze. Cfr. G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Bologna, 1957, 228.

¹² L. COLELLA, *L’emergenza climatica e il diritto ambientale del cambiamento*, in V. PEPE, L. COLELLA (a cura di), *Saggi di diritto ambientale italiano e comparato. Prospettive di cambiamento*, Salerno, 2019, 131.

¹³ M. SORICE, *La partecipazione politica nel tempo della post-democrazia*, in *Culture e Studi del Sociale*, 5(2), 2020, 397 ss.

¹⁴ G. PERLAVICIUTE, *Contested climate policies and the four Ds of public participation: From normative standards to what people want*, in *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 2021, 1 ss.

¹⁵ R. WELLS, C. HOWARTH, L.I. BRAND-CORREA, *Are citizen juries and assemblies on climate change driving democratic climate policymaking? An exploration of two case studies in the UK*, in *Climatic Change*, 168(5), 2021, 3.

¹⁶ F. ROTA, *Sostenibilità urbana: la partecipazione come strumento per coinvolgere i cittadini nei processi di trasformazione ed empowerment*, in *Cultura pedagogica e scenari educativi*, 1(2), 2023, 85.

¹⁷ L. MORTARI, *Educazione ecologica*, Roma – Bari, 2020.

La situazione di crescente instabilità politica comporta, inoltre, una maggiore difficoltà nel garantire la continuità e la coerenza delle politiche pubbliche¹⁸, compromettendo la capacità degli Stati di rispettare gli impegni assunti in ambito internazionale, in materia di sostenibilità e contrasto ai cambiamenti climatici.

La discrepanza tra gli impegni assunti dagli Stati – formalizzati nelle Strategie e negli Accordi internazionali – e le azioni effettivamente intraprese per contrastare il cambiamento climatico ha alimentato il crescente malcontento dei cittadini verso le istituzioni. Questo malcontento si è manifestato in numerosi contenziosi climatici¹⁹, in cui i cittadini hanno sfidato gli Stati per il “climate change commitment gap”.

È possibile individuare diverse categorie di contenziosi climatici, a seconda delle molteplici sfaccettature delle controversie²⁰. Si possono distinguere, infatti, le controversie – come il caso *Urgenda Foundation v. Paesi Bassi*²¹ –, che mirano ad una responsabilizzazione degli Stati nella lotta al cambiamento climatico e nella riduzione delle emissioni di gas serra. Altri casi – come *Leghari v. Federazione del Pakistan*²² o i casi relativi alla sentenza CEDU del 2024²³ – si fondano sugli impatti concreti del cambiamento climatico sui

¹⁸ L. LANCHESTER, *Crisi della rappresentanza in campo politico e divieto di mandato imperativo*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2020, 106 ss.

¹⁹ Per un approfondimento sui contenziosi climatici si rimanda a C. PETTERUTI, *L'evoluzione della sicurezza pubblica tra sfide ambientali e cambiamento climatico*, in *Amministrazione e contabilità dello stato e degli enti pubblici*, 2024; S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2021, 2; S. VALAGUZZA, M.A. HUGHES, *Interdisciplinary approaches to climate change for sustainable growth*, Cham, 2022; C. RAGNI, *Cambiamento climatico e diritti umani alla luce del caso KlimaSeniorinnen*, in *Osservatorio Costituzionale*, 6, 2024.

²⁰ C. VOIGT, *Climate change as a challenge for global governance, courts and human rights*, in W. KAHL, M. WELLER (a cura di), *Climate Change Litigation*, Monaco, 2021.

²¹ Il caso trae origine da una sentenza della Corte distrettuale dell'Aia che obbligava lo Stato olandese a ridurre le emissioni di gas serra del 25% entro il 2020, rispetto ai livelli del 1990, sancendo il dovere del governo di proteggere i cittadini dai cambiamenti climatici. La decisione è stata confermata nel 2019 dalla Corte Suprema dei Paesi Bassi, imponendo un obbligo legale di mitigazione delle emissioni e rafforzando il riconoscimento dei diritti ambientali come parte integrante dei diritti umani fondamentali. Cfr. Corte Suprema olandese, sentenza ECLI:NL:HR:2019:2006, del 20 dicembre 2020.

²² In questo caso, Asghar Leghari, agricoltore pakistano, ha intentato una causa contro il governo del Pakistan, nella quale sottolineava che il governo aveva adottato la “National Climate Change Policy” e il “Framework for Implementation of Climate Change Policy (2014-2030)”, ma che questi documenti non erano stati tradotti in azioni concrete, sostenendo che l'inazione del governo nel contrastare il cambiamento climatico stava violando i suoi diritti fondamentali. Leghari, infatti, affermava che il cambiamento climatico costituiva una minaccia per la sua attività agricola e, di conseguenza, per il suo sostentamento e il suo diritto ad una vita dignitosa. Nel settembre 2015, la Corte ha emesso una sentenza a favore di Leghari. Cfr. *Lahore High Court, Leghari v. Federation of Pakistan*, definito con sentenza del 04.04.2015.

²³ In particolare, nella sentenza dell'aprile 2024, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affrontato tre casi significativi relativi al cambiamento climatico. Il primo è quello *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz v. Switzerland*, in cui un'associazione di donne anziane ha affermato che il governo svizzero non ha adottato tutte le misure necessarie per ridurre le emissioni di gas serra, in linea con gli obblighi internazionali, evidenziando come, di conseguenza, il cambiamento climatico abbia compromesso e comprometta il loro diritto alla vita. Le ricorrenti sostenevano, infatti, che l'aumento delle temperature estive accresce il rischio di morte prematura e peggiori le condizioni di salute. Il secondo caso discusso è *Carême v. Francia*. La controversia riguarda la denuncia presentata dall'eurodeputato francese, Damien Carême, contro lo Stato francese per non aver rispettato i livelli massimi di emissione di gas serra. L'ultimo caso è *Duarte Agostinho v. Portogallo*. Nel 2017, incendi boschivi devastarono l'entroterra del Portogallo, causando centoquindici morti e danni per un miliardo di euro. Questo disastro ambientale ha spinto ad intentare una causa contro diversi Paesi europei per inadempienza climatica. Anche in questi ultimi due casi i ricorrenti



diritti fondamentali. Infine, si possono riscontrare controversie – come il caso *Vattenfall AB v. Federal Republic of Germany*²⁴ – relative all’adeguatezza delle misure adottate in risposta al cambiamento climatico, evidenziando, ad esempio, come le politiche ambientali possano entrare in conflitto con gli interessi economici delle imprese.

In tutti i contenziosi analizzati, tuttavia, è possibile riscontrare un comune obiettivo strategico, che non si limita alla mera ricerca di giustizia per le parti coinvolte, ma che mira ad influenzare le politiche pubbliche in materia climatica e a conseguire cambiamenti sociali e politici attraverso l’uso del sistema giudiziario, stimolando il dibattito pubblico su questioni climatiche²⁵. In questa prospettiva, i contenziosi climatici si configurano come meccanismi di pressione per una maggiore responsabilità istituzionale e per una maggiore partecipazione dei cittadini alla *governance* climatica.

2. La partecipazione pubblica come risposta alla crisi della rappresentanza politica

Con l’obiettivo di rispondere alla crisi della democrazia rappresentativa, negli ultimi decenni, si è assistito ad un progressivo incremento di iniziative e modelli volti alla partecipazione della società civile nei processi decisionali²⁶, in particolare nel contesto della crisi ambientale e climatica in corso.

Il concetto di “partecipazione” si riferisce al “relazionamento della società con le istituzioni”²⁷, attuato attraverso l’intervento diretto dei cittadini nei processi decisionali. In particolare, può essere definito come il processo mediante il quale individui, gruppi e organizzazioni prendono parte alle decisioni che li riguardano direttamente o sulle quali detengono un interesse sostanziale²⁸.

La partecipazione ha assunto un rilievo crescente in considerazione del diffuso disincanto nei confronti dell’operato delle istituzioni pubbliche che ha favorito una maggiore mobilitazione degli attori della società civile, determinando un progressivo ampliamento dei diritti di partecipazione, rilevabile attraverso il quadro normativo internazionale, europeo e nazionale²⁹.

A partire dagli anni Settanta, infatti, con la Dichiarazione di Stoccolma (1972), si può individuare un primo riconoscimento dell’importanza del coinvolgimento della società nelle questioni relative alla *governance*

sostenevano che l’emergenza climatica rappresenta una minaccia per i loro diritti fondamentali. Cfr. Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 53600/20, del 9 aprile 2024.

²⁴ In questo caso, la compagnia energetica svedese Vattenfall, ha avviato un arbitrato contro la Germania in risposta alla decisione dello Stato di chiudere anticipatamente alcune centrali nucleari del Paese, dopo il disastro di Fukushima. Vattenfall ha sostenuto che le modifiche nella politica tedesca violavano i suoi diritti ai sensi del Trattato sulla Carta dell’Energia (ECT), configurandosi come una violazione delle tutele del Trattato contro il trattamento ingiusto, nonché contro l’espropriazione senza indennizzo. Cfr. *Vattenfall AB and Others v. Federal Republic of Germany* (II), ICSID Case No. ARB/12/12.

²⁵ A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Napoli, 2022, 191.

²⁶ L. BOBBIO, G. POMATTO, *Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, in *Meridiana*, 58, 2007, 9 ss.

²⁷ U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, 3, 2006, 156.

²⁸ M.Z. ARANGO, T. HOPPE, A. ITTEN, K. BLOK, *The role of City Climate Networks in Promoting Citizen Participation in Municipalities: A Critical Multi-Case Analysis*, in *Energy, Sustainability and Society*, 5, 2024.

²⁹ N. BRAZEAU-BÉLIVEAU, G. CLOUTIER, *Citizen participation at the micro- community level: the case of the green alley projects in Quebec City*, in *Cities*, 112, 2021, 103065.

ambientale, sebbene questa prima forma di partecipazione si traducesse prevalentemente nella sola educazione ambientale³⁰, piuttosto che nel reale coinvolgimento dei cittadini ai processi decisionali. Successivamente con la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (1992) si afferma in modo più chiaro la necessità di un coinvolgimento attivo della società civile³¹. Tuttavia, punto di svolta a livello internazionale in tale ambito è rappresentato dalla Convenzione di Århus (1998)³². La Convenzione si fonda su tre pilastri fondamentali: l'accesso alle informazioni ambientali³³, la partecipazione al processo decisionale e il diritto alla tutela giurisdizionale, imponendo agli Stati di predisporre adeguate procedure giuridiche per garantire l'effettività dei diritti di partecipazione pubblica, riconosciuti come diritti civili a titolarità diffusa³⁴.

³⁰ In particolare, al Principio n. 19 della Dichiarazione di Stoccolma: «L'educazione sui problemi ambientali, svolta sia fra le giovani generazioni sia fra gli adulti, dando la dovuta considerazione ai meno abbienti, è essenziale per ampliare la base di un'opinione informativa e per inculcare negli individui, nelle società e nelle collettività il senso di responsabilità per la protezione e il miglioramento dell'ambiente nella sua piena dimensione umana. È altresì essenziale che i mezzi di comunicazione di massa evitino di contribuire al deterioramento dell'ambiente. Al contrario, essi devono diffondere informazioni educative sulla necessità di proteggere e migliorare l'ambiente, in modo da mettere in grado l'uomo di evolversi e progredire sotto ogni aspetto».

³¹ Gli Stati firmatari della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici hanno assunto l'obbligo, sancito dall'articolo 4 della Convenzione, di «promuovere in cooperazione l'educazione, la formazione e la consapevolezza del pubblico riguardo ai cambiamenti climatici e incoraggiare la più vasta partecipazione possibile a questo processo, ivi compresa la partecipazione delle organizzazioni non governative». Inoltre, l'articolo 6 approfondisce ulteriormente tali impegni, specificando che le Parti «a) promuovono e facilitano a livello nazionale e, se opportuno, a livello regionale e provinciale, in conformità delle leggi e dei regolamenti nazionali e nei limiti delle rispettive capacità: i) lo sviluppo e l'attuazione di programmi di educazione e di sensibilizzazione del pubblico riguardo ai cambiamenti climatici ed ai relativi effetti; ii) l'accesso del pubblico alle informazioni sui cambiamenti climatici e sui relativi effetti; iii) la partecipazione del pubblico all'esame dei cambiamenti climatici e dei relativi effetti, e all'elaborazione di adeguati interventi; iv) la formazione del personale scientifico, tecnico e direttivo; b) cooperano e si impegnano ad incrementare a livello internazionale, ricorrendo, se opportuno, ad organismi esistenti: i) lo sviluppo e lo scambio di materiale di educazione e di sensibilizzazione del pubblico ai cambiamenti climatici ed ai relativi effetti; ii) lo sviluppo e l'attuazione dei programmi di educazione e di formazione, ivi compreso il rafforzamento di organismi nazionali e lo scambio o l'invio di personale per formare esperti in questo campo, in particolare per i Paesi in sviluppo».

³² Sulla convenzione si rimanda a E. ORLANDO, *Il dibattito pubblico nella Convenzione di Aarhus e nella legislazione europea*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2020, 571; V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018, 207 ss.; E. LOHSE, M. POTO (a cura di), *Participatory rights in the environmental decision making process and the implementation of the Aarhus Convention: a comparative perspective*, Berlino, 2015; G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Milano, 2010, 169 ss.; M. PRIEUR, *La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale*, in *Revue juridique de l'environnement*, 1999, 9 ss.; C. SARTORETTI, *The Aarhus Convention between protection of human rights and protection of the environment*, in E.J. LOSE, G. PAROLA, M. POTO (a cura di), *Participatory rights in the environmental decision-making process and the implementation of the Aarhus convention: a comparative perspective*, Berlino, 2015, 46 ss.

³³ Per un approfondimento si rimanda a C. PETTERUTI, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali come presupposto della partecipazione*, in L.M. PEPE (a cura di), *Democrazia e transizione ambientale Esperienze euro-mediterranee, Analisi dei fabbisogni, degli strumenti informativi-divulgativi, delle fonti e dei soggetti distributori di informazione e di formazione a livello locale e nazionale*, Atti del Convegno Internazionale di Studi 14 ottobre 2023, Salerno, 2023.

³⁴ J. HARRISON, *Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2000, 1 ss.



Anche nell'ambito del diritto europeo, si è manifestato un aumentato interesse verso la partecipazione pubblica ai processi decisionali in tema di ambiente, evidente sia attraverso le procedure di valutazione ambientale³⁵, sia attraverso l'adozione di una serie di direttive specifiche³⁶.

A livello nazionale, il principio della partecipazione in campo ambientale ha trovato progressiva attuazione attraverso diversi interventi normativi, tra cui il decreto legislativo n. 39 del 1997, il decreto legislativo n. 195 del 2005 e il decreto legislativo n. 152 del 2006 (Codice dell'Ambiente)³⁷.

Il quadro normativo relativo alla partecipazione ambientale ha contribuito a ridefinire il ruolo dei cittadini nella gestione delle questioni ambientali, ampliando gli spazi di accesso all'informazione, di trasparenza e di consultazione civica. L'interpretazione di questa evoluzione normativa risulta, tuttavia, indissolubilmente connessa all'analisi delle forme di democrazia che ne delineano il contesto culturale e politico.

In particolare, è possibile riconoscere diverse forme di democrazia: quella rappresentativa, quella partecipativa e quella deliberativa³⁸. La democrazia partecipativa affonda le sue radici nei movimenti sociali degli anni Sessanta che hanno posto al centro del dibattito nazionale il tema della partecipazione. In questa prima fase, tuttavia, la partecipazione era ancora inserita nei meccanismi della democrazia rappresentativa, traducendosi per lo più nel ruolo preminente dei partiti politici come mediatori tra gli interessi della società e il lavoro delle istituzioni. Dunque, in questo contesto, la democrazia partecipativa si manifestava nella richiesta di un maggiore coinvolgimento del principale partito di opposizione nelle decisioni pubbliche e, attraverso questo, indirettamente, nella richiesta di una maggiore rappresentanza delle classi sociali più deboli³⁹.

La democrazia deliberativa, invece, si distingue per un approccio fondato sul dialogo ragionato e sul confronto con i cittadini, con l'obiettivo di favorire una comprensione più profonda e condivisa dei problemi collettivi e delle relative soluzioni⁴⁰. Questa forma di democrazia è emersa più di recente, in risposta alle difficoltà che i sistemi democratici contemporanei si trovano ad affrontare. Di fatto, diversi fattori ne hanno favorito lo sviluppo. In primo luogo, si è assistito ad un cambiamento significativo nelle modalità di comunicazione adottate dalla comunità scientifica e dalle istituzioni, riguardo a temi di rilevanza globale, come il cambiamento climatico.

³⁵ La legge prevede la necessità di una Valutazione di impatto ambientale per i progetti che possono avere un effetto rilevante sull'ambiente. Questo meccanismo prevede il ricorso a forme di partecipazione pubblica, attraverso il diritto di accesso alle informazioni e la possibilità di presentare osservazioni sui progetti in questione. Cfr. G. PEPE, *La democrazia partecipativa ambientale tra ordinamenti sovranazionali ed ordinamento italiano*, in *Federalismi.it*, 2020, 194.

³⁶ La Direttiva 2003/35/CE garantisce al pubblico la possibilità di partecipare tempestivamente e in modo informato alle decisioni istituzionali e la Direttiva 2003/4/CE garantisce il diritto dei cittadini di accedere alle informazioni ambientali detenute dalle autorità pubbliche e obbliga gli Stati membri dell'Unione Europea a garantire la trasparenza riguardo alle questioni ambientali.

³⁷ Per un approfondimento si rimanda a N. SANELLI, *Diritto di partecipazione ai procedimenti ambientali e del diritto alle informazioni ambientali*, in *Diritto.it*, 2021.

³⁸ R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, *Relazione al Convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive"*, in Astrid, 2009.

³⁹ V. ATRIPALDI, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 Cost.*, in AA.VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli, 1974, 11.

⁴⁰ S. BOSSON, J.L. MARTÌ (a cura di), *Deliberative Democracy and its Discontents*, Aldershot, 2006, 28.

La comunicazione scientifica e istituzionale si è, infatti, aperta maggiormente, anche grazie all'avvento dei nuovi mezzi digitali⁴¹ e dei *social media* e si è accompagnata ad un interesse crescente dei cittadini verso questi temi⁴². Si è verificato, infatti, un passaggio da un modello basato su una "carenza di conoscenza" della società civile ad un approccio dialogico, che valorizza il confronto, la partecipazione e il dibattito tra scienziati e cittadini⁴³.

Nel tempo, è emersa, dunque, l'esigenza di un dialogo continuo e strutturato tra decisori politici e società civile che, attraverso il coinvolgimento di *shareholders* e *stakeholders*, consenta di bilanciare in maniera più equa gli interessi in gioco⁴⁴.

Progressivamente, infatti, si assiste all'abbandono di schemi autoritativi di *government* a favore di approcci inclusivi di *governance*⁴⁵, in cui la partecipazione pubblica viene sempre più intesa come un dialogo bidirezionale, piuttosto che come una semplice trasmissione unidirezionale di informazioni⁴⁶.

Affinché i processi di partecipazione risultino efficaci, è necessario coinvolgere il pubblico fin dalle fasi iniziali dell'elaborazione delle politiche ed è fondamentale che le proposte provenienti dalla società civile siano prese in considerazione in modo trasparente. La resistenza alle politiche climatiche deriva, infatti, frequentemente dalla percezione di esclusione della società civile dal processo decisionale e di mancanza di ascolto da parte dei decisori pubblici. Dunque, l'assenza di un riscontro istituzionale rischia di indebolire l'efficacia e la credibilità della partecipazione, riducendone il potenziale e accentuando la distanza tra governanti e governati.

⁴¹ Per un approfondimento sul tema della democrazia elettronica, si rimanda a V. PEPE, *La democrazia elettronica per un nuovo modello di comunità*, in V. PEPE, L. COLELLA (a cura di), *Saggi di diritto pubblico italiano e comparato*, Salerno, 2019.

⁴² Gli effetti sempre più evidenti della crisi climatica hanno contribuito ad accrescere l'interesse della società civile. È dimostrato, infatti, che la partecipazione pubblica è influenzata da diversi fattori, tra cui la motivazione personale e la percezione di competenza. Dunque, l'interesse tende ad aumentare quando si percepisce una minaccia diretta a elementi specifici della propria vita quotidiana, quando le conseguenze del fenomeno appaiono immediate e tangibili. In particolare, lo studio dell'*engagement* pubblico sul cambiamento climatico si articola in: *engagement* personale, inteso come connessione individuale con il cambiamento climatico, che comprende una dimensione cognitiva e comportamentale; e l'*engagement* civico, che riguarda la partecipazione alla risoluzione dei problemi e alla formulazione delle relative politiche pubbliche. Le due prospettive appaiono tra loro connesse e complementari. Cfr. G. PERLAVICIUTE, L. STEG, N. CONTZEN, S. ROESER, N.M.A. HUIJTS, *Emotional responses to energy projects: Insights for responsible decision making in a sustainable energy transition*, in *Sustainability*, 10(7), 2018, 1-12; L. WHITMARSH, S. O'NEILL, I. LORENZONI, *Public engagement with climate change: What do we know and where do we go from here?*, in *International Journal of Media & Cultural Politics*, 9(1), 2013, 7 ss.

⁴³ J. STILGOE, S.J. LOCK, J. WILSDON, *Why should we promote public engagement with science?*, in *Public Understanding of Science*, 23(1), 2014, 4 ss.

⁴⁴ L'interesse dei cittadini esercita, infatti, un'influenza significativa sulle politiche governative. Questo fenomeno è stato osservato in diversi paesi dell'Unione Europea – come il Regno Unito, la Germania e la Francia – dove un aumento della preoccupazione e dell'interesse pubblico su un tema specifico ha portato ad un corrispondente cambiamento nelle decisioni politiche assunte. Cfr. A.M. BLIUC, C. MCGARTY, E.F. THOMAS, G. LALA, M. BERNDSEN, R. MISAJON, *Public division about climate change rooted in conflicting socio-political identities*, in *Nature Climate Change*, 5, 2015, 226; A. VERSOLATO, *La partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale*, in *Rivista giuridica dell'Ambiente*, 6, 2007, 1003.

⁴⁵ M. ZORTEA, *Integrazione ambientale nei progetti di sviluppo*, Milano, 2013, 3; R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2014, 228 ss.

⁴⁶ S.R. ARNSTEIN, *A ladder of citizen participation*, in *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 1969, 216; J. HABERMAS, *The theory of communicative action: Reason and the rationalization of society*, Boston, 1984.



Al contempo – anche al fine di evitare derive plebiscitarie – è fondamentale la formalizzazione e la regolamentazione delle procedure partecipative, affinché costituiscano meri strumenti complementari e di supporto alla democrazia rappresentativa⁴⁷.

3. I modelli di partecipazione nelle politiche climatiche: un'analisi comparata delle dimensioni strutturali e metodologiche

I modelli di partecipazione pubblica, pur nella loro eterogeneità teorica e applicativa, possono essere ricondotti a tre dimensioni fondamentali: la dimensione dei temi e dell'agenda politica, i processi di selezione dei partecipanti e le strutture organizzative e le metodologie che regolano il processo partecipativo.

Per quanto riguarda la definizione dei temi, è possibile distinguere, da un lato, arene generaliste e stabili, caratterizzate da una continuità nel tempo e da un approccio ampio ai diversi ambiti tematici presenti nel dibattito pubblico; dall'altro arene *single-issue* e *ad hoc*, focalizzate su questioni specifiche e destinate ad operare per un periodo di tempo limitato, sciogliendosi una volta concluso il processo deliberativo⁴⁸.

I processi di selezione dei partecipanti, invece, vengono classificati per lo più in: autoselezione, selezione mirata e selezione casuale. L'autoselezione si basa sulla partecipazione volontaria e libera di chiunque desideri prendere parte al processo partecipativo; la selezione mirata si pone l'obiettivo di costituire un "microcosmo"⁴⁹ che rifletta la diversità degli interessi e delle posizioni presenti nel dibattito pubblico, attraverso specifiche strategie di *outreach*; infine, la selezione casuale consiste nella formazione di un campione rappresentativo della popolazione che rispecchi – in forma ridotta – la composizione sociale, demografica e culturale della società⁵⁰.

Per quanto concerne le strutture organizzative e le metodologie che regolano il processo partecipativo, è possibile individuare una notevole varietà di approcci. Tra questi, i sondaggi deliberativi, le giurie di cittadini e le assemblee emergono come gli strumenti che hanno avuto un impatto più significativo nell'evoluzione del coinvolgimento della società civile ai processi decisionali.

I sondaggi deliberativi prevedono il coinvolgimento di un campione rappresentativo della società civile, al quale viene somministrato un questionario volto a raccogliere opinioni di base su un tema specifico. In una fase successiva, i partecipanti prendono parte a sessioni di discussione strutturate, durante le quali ricevono informazioni e ascoltano interventi di esperti che illustrano diverse prospettive sull'argomento in esame. Al termine del processo, viene somministrato un secondo questionario finalizzato a rilevare eventuali variazioni nelle opinioni rispetto a quelle espresse inizialmente. Questo approccio consente di riflettere criticamente, di confrontarsi e di elaborare giudizi consapevoli e informati, favorendo peraltro una riduzione della polarizzazione su temi complessi⁵¹.

⁴⁷ A. FIORENTINO, *La democrazia partecipativa tra crisi della democrazia rappresentativa e crisi climatico-ambientale: alcune riflessioni sulla fioritura delle assemblee dei cittadini per il clima*, in *Federalismi.it*, 2023.

⁴⁸ G. REGONINI, *Paradossi della democrazia deliberativa*, in *Stato e mercato*, 73, 2005, 3.

⁴⁹ Y. SINTOMER, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Parigi, 2007.

⁵⁰ E.C. PONCELET, *Personal Transformation in Multistakeholder Environmental Partnerships*, in *Policy Sciences*, 34, 2001, 273.

⁵¹ L. BOBBIO, G. POMATTO, *op. cit.*

Le giurie di cittadini si basano su gruppi ristretti – di circa venti persone – selezionati solitamente in maniera casuale⁵², per superare le limitazioni dell'autoselezione⁵³. Le giurie hanno la funzione di promuovere una discussione strutturata e informata – supportata da esperti, in grado di rappresentare le diverse posizioni presenti nel dibattito pubblico su un determinato tema e da moderatori, incaricati di garantire un dialogo equo e costruttivo tra i partecipanti – che porti all'elaborazione di una soluzione condivisa – sebbene non necessariamente unanime – rispetto al quesito proposto, oppure alla formulazione di raccomandazioni collettive su questioni di rilevanza pubblica⁵⁴.

Le assemblee di cittadini, infine, sono convocate da attori istituzionali e si caratterizzano per un elevato grado di standardizzazione, in particolare nella procedura di selezione dei partecipanti – solitamente almeno cento –, che avviene attraverso un sorteggio semi-casuale, che tiene conto di criteri quali l'età, il genere e il livello di istruzione, in modo da evitare una casualità pura che rischierebbe di escludere determinati gruppi o minoranze⁵⁵. Questo metodo mira a contrastare le dinamiche di rappresentanza oligarchica e a promuovere una partecipazione più equa⁵⁶.

Le assemblee seguono solitamente un processo articolato in fasi di conoscenza, discussione e deliberazione; al termine del quale vengono prodotte raccomandazioni destinate ai decisori politici.

Nonostante i suoi punti di forza e il notevole sviluppo di questa forma di partecipazione, le assemblee presentano limiti, legati alla loro organizzazione dall'alto – da parte delle istituzioni – che può talvolta compromettere il grado di indipendenza dal processo deliberativo. Inoltre, al contempo, è possibile che le raccomandazioni formulate dalle assemblee non si traducano in misure normative concrete o vengano solo parzialmente accolte nei programmi politici⁵⁷.

Le modalità di selezione dei partecipanti e gli strumenti di partecipazione analizzati, si riflettono, nella realtà, in approcci diversificati tra gli Stati, riflettendo le loro specificità culturali, politiche e sociali. Di fatto, alcuni contesti nazionali, nonostante la previsione di modelli di partecipazione, tendono a privilegiare modelli decisionali più centralizzati; altri, invece, promuovono assetti effettivamente più inclusivi e partecipativi. Questi approcci influenzano, non solo l'efficacia e la legittimità delle politiche pubbliche, ma anche il grado di accettazione e di fiducia che è possibile ottenere dalla società civile.

⁵² La combinazione di diversi metodi di selezione è, tuttavia, spesso utilizzata con l'obiettivo di bilanciare punti di forza e debolezza dei vari approcci. Ad esempio, nelle giurie di cittadini di Berlino, si mescolano rappresentanti di associazioni e cittadini sorteggiati. In questo modo è possibile combinare la competenza con la casualità, massimizzando la rappresentatività e l'inclusività. Cfr. A. RÖCKE, Y. SINTOMER, *Estrazione a sorte e democrazia partecipativa: riflessioni sugli esiti delle giurie civiche berlinesi*, in *Democrazia e diritto*, 26, 90.

⁵³ Anche con il sorteggio casuale, tuttavia, è possibile che il campione presenti distorsioni rispetto all'universo rappresentato. Per approfondimenti, si rimanda a T. WAKEFORD, *Citizens Juries: a radical alternative for social research*, in *Social Research Update*, 37, 2002.

⁵⁴ A. FUNG, E.O. WRIGHT, *Thinking about Empowered Participatory Governance*, in A. FUNG, E.O. WRIGHT, (a cura di), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londra, 2003, 3.

⁵⁵ L.A. NOCERA, A. FIORENTINO, *Declinazioni innovative della democrazia partecipativa e integrazione dei gruppi deboli: riflessioni comparate e conclusive*, in *DPCE online*, 2, 2023, 1957.

⁵⁶ F. LANCHESTER, *Il sorteggio in campo politico come strumento integrativo dell'attività delle Assemblee parlamentari*, in *Nomos*, 2, 2016.

⁵⁷ S. ELSTUB, O. ESCOBAR (a cura di), *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, Cheltenham, 2019.

3.1. Il caso irlandese

Il caso irlandese, in ambito di assemblee cittadine, rappresenta ciò che in dottrina è stato definito “un eccezionale laboratorio di sperimentazione democratica”⁵⁸. Nel 2016, infatti, – in una fase ancora pionieristica per il contesto della partecipazione pubblica – è stata istituita un’assemblea di cittadini, con il compito di esaminare una serie di questioni politiche complesse – tra cui l’aborto, l’eventuale introduzione di un Parlamento a tempo determinato, l’utilizzo del *referendum*, le politiche relative i cambiamenti climatici – elaborando rapporti dettagliati a cui lo Stato era tenuto a fornire una risposta ufficiale⁵⁹.

Per quanto riguarda il tema del cambiamento climatico, in particolare, l’assemblea ha prodotto raccomandazioni che comprendevano: la creazione di un organismo indipendente per la gestione delle politiche climatiche, l’introduzione di una tassazione sui gas serra – comprensiva di una tassa sul carbonio e sulle emissioni agricole –, la promozione della mobilità sostenibile e la tutela delle aree forestali.

In risposta a tali raccomandazioni – approvate da almeno l’80% dei membri dell’assemblea – il Parlamento ha istituito un Comitato congiunto per l’azione climatica che, nel 2019, ha pubblicato un rapporto che ha spinto alla dichiarazione ufficiale di “emergenza climatica e della biodiversità” e alla conseguente adozione di un Piano d’azione del governo sul cambiamento climatico⁶⁰.

Dunque, in questo contesto, l’utilizzo di uno strumento di partecipazione pubblica ha portato ad un punto di svolta nel panorama delle politiche del Paese riguardanti il cambiamento climatico, evidenziando come il contributo diretto dei cittadini possa incidere in modo concreto.

Successivamente, strumenti analoghi sono stati impiegati per affrontare ulteriori questioni in materia ambientale. In particolare, nel 2022 è stata istituita la *Citizens’ Assembly on Biodiversity Loss*, responsabile di un rapporto dedicato alla perdita della biodiversità quale effetto del cambiamento climatico. Anche in questo caso, il rapporto è stato sottoposto all’esame delle istituzioni che sono tenute a rispondere formalmente alle raccomandazioni in esso contenute⁶¹.

3.2. Il caso francese

In Francia, anche grazie al successo dell’esperienza irlandese, è stata istituita nel 2019 la *Convention Citoyenne pour le Climat*⁶², divenuta uno dei principali esempi, a livello internazionale, dell’uso di assemblee cittadine per affrontare le sfide ambientali.

Il caso francese, peraltro, si inserisce in un contesto nazionale da sempre sensibile al tema della partecipazione della società civile nei processi decisionali e in cui, i modelli di partecipazione hanno

⁵⁸ D. COURANT, *Les assemblées citoyennes en Irlande: tirage au sort, référendum et constitution*, in *La Vie des Idées*, 2019.

⁵⁹ Per approfondimenti si rimanda a <http://www.citizensassembly.ie/> (ultima consultazione 25/10/2025).

⁶⁰ C.M. ARIAS, *Le assemblee cittadine come meccanismo di democrazia partecipativa. Le esperienze delle assemblee per il clima in Francia e in Spagna*, in *DPCE online*, 2, 2023, 1925.

⁶¹ Citizens’ Assembly on Biodiversity Loss, *Report of the Citizen Assembly on Biodiversity Loss*, March 2023.

⁶² Per approfondimenti si rimanda a <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/> (ultima consultazione 25/10/2025).

conosciuto un'importante evoluzione, contraddistinta da una pluralità di forme che hanno rappresentato il mutamento nel tempo delle priorità sociali e politiche del Paese⁶³.

In particolare, un primo interesse verso la partecipazione della società civile si è sviluppato a partire degli anni '70, quando si diffuse una certa preoccupazione per i problemi legati all'urbanizzazione e all'inquinamento ambientale. In questi anni, in particolare, ci fu una valorizzazione del ruolo delle associazioni ambientaliste. Primo vero strumento di partecipazione pubblica del Paese fu, però, il dibattito pubblico, formalizzato nel 1995 con la Legge Barnier, che istituzionalizzò la Commissione nazionale del dibattito pubblico, imponendo l'utilizzo di questo strumento per progetti di grande rilevanza economica ed ambientale.

Successivamente, nel 2002, la Legge sulla *Démocratie de proximité*, ha consolidato ulteriormente il coinvolgimento della società civile, rafforzando il ruolo del dibattito pubblico e favorendo lo sviluppo dei comitati di quartiere, rendendoli obbligatori nei comuni con oltre 80.000 abitanti. Tuttavia, l'applicazione pratica di queste forme di partecipazione ha incontrato importanti limiti, legati per lo più al loro ruolo meramente consultivo e al potere discrezionale dei Consigli municipali che ne hanno limitato l'efficacia e l'incidenza reale nei processi decisionali⁶⁴.

In questo contesto, la *Convention Citoyenne pour le Climat* rappresenta un importante punto di svolta, soprattutto nell'ambito della crisi climatica.

La Convenzione, annunciata dal Presidente Macron e organizzata dal *Conseil économique, social et environnemental* (CESE) su incarico del Primo Ministro Eduard Philippe, è nata con l'obiettivo di ridurre le emissioni di gas serra di almeno il 40% entro il 2030. In particolare, la necessità di adottare uno strumento di partecipazione democratica è emersa – a seguito del *Grand Débat National* del 2019⁶⁵ – come risposta alla crisi della democrazia rappresentativa e al conflitto politico e sociale, conseguente la rivolta dei *gilet gialli*⁶⁶ del 2018 e una petizione ambientalista di oltre due milioni di firme.

L'assemblea – composta da 150 cittadini selezionati in modo casuale – ha prodotto proposte in diversi ambiti, – tra cui trasporti, alimentazione e ambiente – alcune delle quali incorporate dal governo nella *Loi Climat et Résilience*. Inoltre, nel 2020, i membri della *Convention Citoyenne pour le Climat* hanno fondato l'associazione *Les 150*, con l'obiettivo di monitorare l'attuazione da parte del Governo delle raccomandazioni prodotte.

⁶³ C. SEVERINO, *La democrazia partecipativa in Francia: ambizioni, quadro giuridico ed esperienze concrete*, in R. BALDUZZI; R. LOMBARDI, *Autonomie locali, democrazia deliberativa e partecipativa, sussidiarietà. Percorsi di ricerca ed esperienze italiane ed europee*, Pisa, 2018, 81.

⁶⁴ B. FAURE, *L'apport des conseils de quartier à la démocratie municipale*, in G.J. GUGLIEMI, J. MARTIN (a cura di), *La démocratie de proximité. Bilan et perspectives de la loi du 27 février 2002*, Parigi, 2013, 69.

⁶⁵ A. ANGELI, *Conflitto sociale e decisione pubblica nell'era digitale: il Grand Débat National nella Francia di Macron*, in *Media laws*, 2020; P. PICACCHIA, *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National*, in *DPCE online*, 3, 2020.

⁶⁶ Si tratta di una serie di proteste che hanno avuto luogo in Francia a seguito dell'aumento delle tasse sul carburante, imposto dal governo di Macron. Col tempo, tuttavia, le rivendicazioni dei manifestanti si sono estese, includendo critiche più ampie alle politiche adottate dal governo, percepite come favorevoli solo alle *élite* e ai più ricchi. Il governo francese ha risposto con l'apertura del *Grand Débat National* per raccogliere le istanze della società civile.

3.3. Il caso italiano

Nel contesto dell'ordinamento italiano, la Costituzione contiene diversi riferimenti che possono essere interpretati come fondamento e legittimazione di una dimensione partecipativa all'interno dei processi decisionali.

In particolare, l'articolo 3, comma 2 della Costituzione, contiene un richiamo alla partecipazione dei cittadini alla vita politica, economica e sociale del Paese, intesa quale obiettivo fondamentale dell'ordinamento repubblicano e strettamente connessa allo sviluppo della persona umana e al suo pieno compimento, all'interno delle formazioni sociali richiamate dall'articolo 2⁶⁷.

Analoghe considerazioni possono essere formulate nell'ambito dell'articolo 118, comma 4 della Costituzione, nel quale il principio di sussidiarietà, favorisce il consolidamento del terzo settore, agevolando l'iniziativa dei cittadini nelle attività di interesse generale⁶⁸. In questo contesto, l'articolo 5 del decreto legislativo n. 117 del 2017 include tra le attività di interesse generale anche la salvaguardia ambientale⁶⁹.

Al contempo, questo orientamento è riscontrabile nella giurisprudenza della Corte costituzionale e, in particolare, nella sentenza n. 185/2018 che riconosce la rilevanza costituzionale delle organizzazioni del Terzo settore, affermando che lo svolgimento di queste attività di interesse generale sono garantite dall'articolo 2 della Costituzione e dalla sentenza n. 131/2020 che richiama l'articolo 55 del Codice del Terzo settore quale attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, riconoscendo che le attività di interesse generale devono essere realizzate anche attraverso l'iniziativa della società civile⁷⁰.

Nella pratica, l'attuazione della partecipazione pubblica in Italia si è concretizzata, tra le varie esperienze, in primo luogo nel 2006, con l'istituzione di giurie cittadine nelle città di Bologna e Torino, focalizzate sul problema della circolazione veicolare nei centri storici. In particolare, a Bologna, la giuria di cittadini aveva il compito di esprimere un parere su come limitare l'accesso di veicoli privati nel centro storico della città; a Torino, invece, la società civile è stata chiamata a valutare diversi possibili scenari di gestione del traffico cittadino che spaziavano tra l'utilizzo di targhe alterne, il pagamento di un pedaggio stradale o l'incremento del *car sharing*.

Dunque, queste prime forme di partecipazione – pur non avendo un carattere vincolante – hanno rappresentato una concreta applicazione dei principi sopraenunciati e hanno dimostrato come il coinvolgimento della società civile possa contribuire ad una migliore comprensione e risoluzione delle problematiche pubbliche.

Un ulteriore esempio significativo di un approccio più partecipativo è rappresentato dalla Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile (SNSvS)⁷¹, elaborata attraverso un processo partecipativo che ha coinvolto sia soggetti istituzionali sia rappresentanti della società civile. La Strategia è stata approvata –

⁶⁷ U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, 2006, 151.

⁶⁸ E. BUONO, C. PIZI, *La democrazia climatica tra climate change mitigation e climate change litigation. Spunti comparati per l'elaborazione di strumenti partecipativi*, in *DPCE online*, 2, 2023.

⁶⁹ C. PETTERUTI, *Il ruolo del Terzo Settore nella tutela dell'ambiente e nella transizione energetica. Esperienze europee a Confronto*, in *Società e diritti*, 15, 2023.

⁷⁰ E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, 50.

⁷¹ Per approfondimenti si rimanda a www.mase.gov.it (ultima consultazione 26/10/2025).

su proposta del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) – con Delibera CIPE n. 108 del 2017, che ha evidenziato l'importanza di predisporre meccanismi idonei a garantire la partecipazione della società civile anche nella fase di attuazione della Strategia. In questa prospettiva, è stato istituito il Forum nazionale per lo sviluppo sostenibile, piattaforma che riunisce numerose organizzazioni dando vita ad una comunità, intesa come spazio di sperimentazione della partecipazione e di coinvolgimento di cittadini e organizzazioni impegnati sui temi della sostenibilità. In questo modo, è stato avviato un processo di apprendimento reciproco, attraverso lo scambio di metodi ed esperienze.

In continuità con queste esperienze, negli ultimi anni si è assistito, anche in Italia, all'introduzione delle assemblee cittadine, che assumono particolare rilievo soprattutto nell'ambito delle politiche sul cambiamento climatico. Un esempio significativo è rappresentato dall'Assemblea cittadina per il clima di Bologna, convocata nel 2023 e composta da cento membri, di cui ottanta residenti – selezionati mediante estrazione casuale stratificata, finalizzata a garantire una buona rappresentatività in termini di età, genere e quartieri di residenza – e venti – denominati “city user” – che frequentano abitualmente la città senza risiedervi (metà di questi sono studenti universitari provenienti da altre località, mentre l'altra metà è costituita da abbonati al trasporto pubblico locale).

L'Assemblea ha elaborato proposte volte a promuovere la sostenibilità – con attenzione allo sviluppo delle fonti rinnovabili – che, in conformità con lo Statuto comunale, devono essere esaminate e valutate dal Consiglio comunale, garantendo così un reale collegamento tra processo deliberativo dei cittadini ed elaborazione della decisione politica.

Analogamente, a Milano si è consolidata l'Assemblea permanente dei cittadini sul clima, entrata in regime, dopo una fase di sperimentazione svolta nel biennio 2022-2023. In questo caso, è previsto un sorteggio svolto annualmente mirato alla selezione di novanta cittadini che prenderanno parte ai lavori dell'Assemblea. L'obiettivo è supportare l'attuazione del Piano aria e clima del comune, attraverso l'elaborazione di raccomandazioni sulla lotta al cambiamento climatico e sullo sviluppo della transizione ecologica. Anche in questo caso, il Comune è tenuto a fornire risposte puntuali alle raccomandazioni formulate.

4. Conclusioni

L'indebolimento della democrazia rappresentativa e la frammentazione del sistema partitico, uniti alla crescente sfiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni, evidenziano l'inadeguatezza delle forme tradizionali di rappresentanza nel garantire un'effettiva partecipazione della società civile e un autentico esercizio della sovranità popolare.

La crisi della rappresentanza si manifesta, peraltro, nell'incapacità delle istituzioni di fornire risposte tempestive ed efficaci a problematiche globali, come quella del cambiamento climatico.

In questo contesto, la crisi climatica assume, infatti, un valore paradigmatico della crisi della rappresentanza, evidenziando l'insufficienza delle risposte politiche adottate.

L'emergere della giustizia climatica può essere interpretato come una forma di supplenza rispetto all'inazione o all'inefficacia dell'azione politica. Attraverso i contenziosi climatici, cittadini e organizzazioni della società civile, ricorrono al potere giudiziario per rivendicare la responsabilità degli Stati nella tutela di diritti fondamentali. Queste iniziative non si esauriscono nella dimensione giurisdizionale della



protezione dei diritti, ma si configurano come strumenti innovativi di partecipazione civica e di attuazione indiretta della sovranità popolare.

Il ricorso al potere giudiziario, tuttavia, non può essere considerato un rimedio sufficiente né alla crisi della rappresentanza politica né alla crisi climatica. Ne deriva l'esigenza di un ripensamento strutturale dei meccanismi di partecipazione democratica, che dovrebbero essere concepiti come un elemento costitutivo dell'ordinamento democratico e non meramente accessori. In questa prospettiva le dimensioni rappresentativa, partecipativa e deliberativa della democrazia, lungi dal costituire una contrapposizione, devono essere interpretate in termini di articolazione complementare di uno stesso principio: quello della sovranità popolare.

In questo contesto, l'analisi comparata dei modelli di partecipazione pubblica adottati in Irlanda, Francia e Italia evidenzia come l'inclusione dei cittadini nei processi decisionali possa assumere forme diversificate in funzione del contesto politico, dell'esperienza maturata nel tempo in materia di partecipazione nei singoli ordinamenti e degli obiettivi specifici perseguiti.

In Irlanda, attraverso l'esperienza della *Citizens' Assembly*, è stato adottato inizialmente un approccio più ampio, affrontando questioni politiche diverse. Successivamente, sono stati introdotti anche strumenti di partecipazione *ad hoc* su questioni più specifiche, come la *Citizens' Assembly on Biodiversity Loss*. L'esperienza irlandese ha dimostrato come le assemblee cittadine possano incidere sull'agenda politica, determinando anche l'istituzione di nuovi organismi o politiche pubbliche in attuazione delle deliberazioni emerse nelle assemblee.

In Francia, la *Convention Citoyenne pour le Climat* si inserisce in un contesto di crisi politica interna e ha rappresentato un tentativo di ricostruire la fiducia tra cittadini e istituzioni, a seguito di una fase di forte conflittualità sociale. In risposta alle istanze della società, si è preferito, dunque, adottare un modello di partecipazione *ad hoc* focalizzato esclusivamente sulla riduzione delle emissioni di gas serra. Anche in questo caso è risultato evidente il collegamento tra l'iniziativa dei cittadini e l'intervento normativo, infatti, alcune proposte elaborate nell'ambito della Convenzione sono state recepite nella normativa nazionale.

In Italia, sebbene il quadro costituzionale e normativo contemplino principi di partecipazione cittadina, l'attuazione concreta dei modelli è stata più graduale e frammentata. L'esperienza italiana, pur non avendo ancora raggiunto una dimensione nazionale paragonabile a quella degli altri modelli analizzati, in quanto prevalentemente articolata in iniziative locali su questioni specifiche, si distingue per un'attenzione particolare ai criteri di selezione dei partecipanti. In particolare, il ricorso a meccanismi di sorteggio casuale stratificato o a estrazioni periodiche annuali, mira a garantire una rappresentatività sociale più equilibrata, in termini di età, genere e composizione socio-demografica, valorizzando non solo i contenuti delle deliberazioni, ma anche la legittimità dei processi di selezione.

Alla luce delle considerazioni svolte, un modello ideale di partecipazione democratica in ambito climatico potrebbe essere individuato in un sistema permanente di coinvolgimento della società civile, integrato nell'ordinamento istituzionale e non concepito esclusivamente come risposta emergenziale o contingente a carenze politiche. In tal senso, sarebbe utile che gli strumenti di partecipazione assumessero una funzione consultiva qualificata, accompagnata da un collegamento procedurale chiaro con le istituzioni rappresentative, attraverso obblighi di risposta motivata da parte del legislatore o del governo rispetto alle raccomandazioni elaborate.

Special issue

Al contempo, è importante focalizzarsi sui criteri di selezione dei partecipanti al fine di garantire un'elevata rappresentatività sociale. In tal senso, un sorteggio casuale ma con correttivi demografici o con meccanismi di rotazione può assicurare il raggiungimento di questo obiettivo. Inoltre, un modello di partecipazione effettivamente orientato alla realizzazione della sovranità popolare dovrebbe essere inserito in una cornice multilivello, capace di operare tanto a livello locale quanto a livello nazionale. In tal modo, la partecipazione pubblica, lungi dal porsi in antitesi rispetto alla rappresentanza politica, si configura come uno strumento in grado di rafforzare la democrazia, restituendole la sua dimensione dialogica e sostanziale e contribuendo all'effettiva attuazione del principio di sovranità popolare.