

Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo. Riflessioni sull’impatto e sul ruolo del decentramento*

Chiara Padrin

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive sulla crisi della rappresentanza politica e sulla spinta «nel limbo tra il de iure e il de facto» verso le pratiche partecipative. – 2. Un tentativo di mappatura delle assemblee cittadine: tratti essenziali ed elementi di comparazione. – 3. La *Convention Citoyenne pour le Climat* in Francia. – 4. Cosa resta della *Convention Citoyenne pour le Climat*? Un primo bilancio con qualche riflessione sulla circolabilità intra-ordinamentale (sul piano regionale) ed extra-ordinamentale della Ccc. – 5. L’esperienza spagnola della *Asamblea Ciudadana para el Clima*– 6. La circolabilità intra-ordinamentale nelle Comunità Autonome – 7. Conclusioni.

1. *Considerazioni introduttive sulla crisi della rappresentanza politica e sulla spinta «nel limbo tra il de iure e il de facto»¹ verso le pratiche partecipative*

La stagione di crisi che attraversa le moderne democrazie costituzionali² riporta con forza al centro del dibattito politico e giuridico la riflessione sull’utilizzo degli strumenti di partecipazione civica e, più

* L’articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

¹ Utilizza questo termine per sottolineare la mancanza di una sostanziale giuridicizzazione delle pratiche partecipative, I.M. Lo Presti, *Il diritto di partecipazione nell’esperienza delle comunità autonome spagnole e le esigenze di proceduralizzazione degli strumenti partecipativi*, in *Rivista AIC*, 4, 2020, p. 2.

² La crisi delle moderne democrazie presenta molteplici sfaccettature, difficilmente riconducibili ad una definizione unitaria; ne sono espressione, ad esempio, le perduranti crisi di governo in diversi Paesi europei. Sul tema, in chiave comparata, A. Osti - N. Nobile, *Dal Tamigi al Reno (passando per la Senna): Stati sull’orlo di una crisi di... governo*, in *DPCE Online*, 2025, p. 1123.

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

precisamente, sul ruolo che – in questa fase – può assumere la democrazia partecipativa³.

Come noto, essa può estrinsecarsi in vari strumenti, anche di natura deliberativa⁴, con origine piuttosto risalente, alcuni dei quali hanno visto negli ultimi due decenni un rin vigorimento⁵, soprattutto in Europa, sotto la spinta di una serie di squilibri a cui sono sottoposti gli ordinamenti – tanto di natura strutturale quanto contingente – che mettono alla prova (a vario titolo) la tenuta dei meccanismi democratici tradizionali e, al contempo, sollecitano una maggior apertura alla società civile. Tra questi, merita particolare attenzione la perdurante crisi della rappresentanza politica, che

³ Tra le molteplici definizioni che la stessa può avere, la democrazia partecipativa può individuarsi quale insieme di «procedure in cui istituzioni e società partecipano nella formazione di una decisione o altra attività pubblica, con un ruolo forte di entrambe», U. Allegretti, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, 1, 2011, p. 1 ss. Essa ha invero una intrinseca connotazione polisemica che si deve alle molteplici e diversificate pratiche in cui può estrinsecarsi; nel tentativo di procedere ad una tassonomia, prendendo a riferimento la maggior o minor intensità della partecipazione nei processi di *decision-making*, si può giungere ad una tripartizione nelle pratiche consultazione, di dibattito pubblico organizzato e di “coproduzione” delle scelte pubbliche. Cfr. C. Severino, *La democrazia partecipativa in Francia: ambizioni, quadro giuridico ed esperienze concrete*, in R. Balduzzi - R. Lombardi (a cura di) *Autonomie locali, democrazia deliberativa e partecipativa, sussidiarietà. Percorsi di ricerca ed esperienze italiane ed europee*, Pisa, 2018, p. 81-96.

⁴ Senza voler riprendere in questa sede il fitto dibattito sulla distinzione che può essere svolta tra democrazia partecipativa e democrazia deliberativa, basti precisare che alcuni studiosi distinguono, sul piano teorico, la prima dalla seconda benché «in via di prima approssimazione ciò che può dirsi è che [...] si occupano del medesimo problema». Riprendendo Bifulco, la democrazia deliberativa ha infatti una natura fortemente astratta, mentre la democrazia partecipativa (per brevità, dp) ha un carattere maggiormente concreto-applicativo, ragion per cui «anche se è impossibile tracciare una linea retta di separazione, pare di poter dire che la dp si occupa per lo più delle forme storiche concrete attraverso le quali, in diversi contesti ordinamentali, si cerca di coinvolgere direttamente l'individuo/il cittadino nell'esercizio del potere decisionale pubblico», Cfr. R. Bifulco, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, in *Astrid-Rassegna*, 2009, p. 4. In tema, una diversa lettura propone di inquadrare democrazia partecipativa e democrazia deliberativa in un rapporto *species-genus* in base al quale la democrazia deliberativa è, quindi, una forma di democrazia partecipativa, ma i suoi contorni sono più circoscritti e più definiti, L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e Diritto*, 4, 2006, p. 14.

⁵ Conferma questa tendenza rispetto ai *mini-publics*, I. Česnulaitytė, *Citizens' Assemblies: Democratic Responses to Authoritarian Challenges in Central and Eastern Europe*, DemocracyNext, 2024, p. 23.

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

trova una delle sue manifestazioni nell'aumento dell'astensionismo elettorale in taluni Paesi europei⁶.

Tra i fattori che concorrono a questo fenomeno può rinvenirsi il fatto che «la legittimazione che deriva dal voto popolare viene ritenuta sempre più spesso inadeguata a colmare la distanza tra i rappresentanti e rappresentati»⁷. Quest'inadeguatezza si accompagna a un progressivo indebolimento della capacità dei partiti politici di svolgere efficacemente la propria funzione di intermediazione tra società e istituzioni, anche a causa della crescente insoddisfazione nei confronti degli strumenti tradizionali – legislativi ed esecutivi – nel dare risposte tempestive e adeguate a crisi contingenti, come quella climatica e ambientale.

In reazione a tali disfunzioni, la spinta di partecipazione proveniente dal basso si pone quale strumento integrativo e non sostitutivo della rappresentanza tradizionale⁸ e può estrinsecarsi in diverse modalità, le quali possono essere interpretate – a seconda dell'angolo prospettico adottato – come sintomo o, al contrario, come cura rispetto alla crisi della rappresentanza. Una di queste modalità si rinviene nella valorizzazione di strumenti partecipativi in senso stretto, coinvolgendo i cittadini nei processi decisionali, attraverso istituti tradizionali (e non solo) di partecipazione.

È proprio in relazione a questo versante che si sviluppa il presente contributo, con particolare interesse per le assemblee dei cittadini (anche

⁶ Sulla crisi della democrazia rappresentativa e la partecipazione in alcuni ordinamenti di Paesi europei, vedasi, *ex multis*, **F. Salmoni**, *Crisi della rappresentanza e partecipazione. Il caso italiano*, in *Rivista AIC*, 4, 2020, p. 517 ss.; H. Pünder, *More Government with the People: The Crisis of Representative Democracy and Options for Reform in Germany*, in *German Law Journal*, 16, 4, 2015, p. 713-739. Per una panoramica sul fenomeno dell'astensionismo, prendendo a riferimento il nostro ordinamento, G. Delledonne - L. Gori - G. Martinico - F. Pacini (a cura di), *Il peso dell'assente – Il fenomeno dell'astensionismo elettorale in Italia*, Soveria Mannelli (CZ), 2024.

⁷ Cfr. N. Urbinati - L. Vandelli, *La democrazia del sorteggio*, Torino, 2020, p. 5-6.

⁸ In tal senso, Allegretti sottolinea come rispetto alla varie modalità in cui la democrazia può esprimersi (rappresentativa, diretta, pluralistica, associativa, deliberativa), «la democrazia partecipativa manifesta la sua peculiarità, la sua novità concettuale e storica e in qualche modo la sua “opposizione concettuale” a esse, senza per questo che si debba pensare a una sostituzione a qualcuna di loro, ma piuttosto a un complemento, a un'integrazione, a un arricchimento che provocano anche interferenze positive tra l'una e le altre. Si tratta, in tutti questi casi, di un complesso di fenomeni che si misurano, ciascuno con la sua natura peculiare, con quella “democratizzazione della democrazia” di cui si sente un gran bisogno», U. Allegretti, *Democrazia partecipativa (Voce)*, in *Enc. del diritto*, Annali IV, 2011, p. 295.

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

note come *citizen assemblies*, per brevità, Ca), nate intorno agli anni Duemila⁹ e rientranti nella categoria dei c.d. *mini-publics*¹⁰.

Nell'ultimo decennio tali assemblee hanno avuto un più intenso sviluppo in Europa¹¹, dando luogo a varie sperimentazioni sia sul piano locale che nazionale e sovranazionale, progressivamente ampliandone l'incidenza rispetto all'impianto originario. Pur rimanendo nella sostanza forme partecipative-deliberative di natura consultiva, in taluni casi – come da ultimo quello olandese¹² – le deliberazioni assembleari sono state “istituzionalizzate” prevedendo un obbligo formale di risposta da parte dei Governi. Sulla stessa scia, si può collocare il pionieristico tentativo di

⁹ Con la precisazione che gli anni Duemila come momento di nascita delle assemblee cittadine si riferiscono alla versione moderna delle stesse, ossia quale strumento supplementare “al servizio” della democrazia rappresentativa. L'assemblea cittadina deliberativa nella sua forma più “pura” ha invece origine nell'antica Atene, nella forma della Ecclesia, l'assemblea del popolo che votava le leggi, o ancora attraverso la delega a gruppi di cittadini estratti a sorte, come l'Assemblea dei Cinquecento, anche detta *Boulé* o *Bulé*.

¹⁰ Tale categoria si compone, ad esempio, delle giurie civiche, dei sondaggi deliberativi e delle consensus conferences. Si tratta di metodi «che prevedono la selezione casuale dei partecipanti secondo metodi di campionamento della società, che vengono poi fatti riunire per determinati periodi di tempo sotto la guida di facilitatori professionisti al fine di essere informati da esperti e di deliberare in sessioni plenarie e parallele», M. Trettel, *La democrazia partecipativa negli ordinamenti composti: studio di diritto comparato sull'incidenza della tradizione giuridica nelle democratic innovations*, Napoli, 2020, p. 40. Per approfondire ulteriormente, vedasi K. Grönlund - A. Bächtiger - M. Setälä, *Deliberative mini-publics. Involving citizens in the democratic process*, Colchester, 2014; N. Curato - D. Farrell - B. Geissel - K. Grönlund et al. (eds), *Deliberative Mini-Publics: Core Design Features*, Bristol, 2021.

¹¹ Si è parlato, in proposito, di una «*deliberative waves*», OECD, *Innovative citizen participation and new democratic institutions: Catching the deliberative wave*, 10 giugno 2020, https://www.oecd.org/en/publications/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions_339306da-en.html.

¹² La *Nationaal Burgerberaad Klimaat* è stata commissionata da parte del Governo olandese e, segnatamente, dal Ministro del Clima e della Crescita Verde e dal Ministero dell'Interno e delle Relazioni del Regno. L'Assemblea si è riunita in sei incontri tra gennaio e giugno 2025. Le riunioni, tenute in presenza in diverse sedi (con anche visite sul campo a luoghi rilevanti, quali impianti produttivi, ristoranti sostenibili, snodi del trasporto pubblico), hanno alternato fasi di apprendimento con esperti, deliberazione in sottogruppi e formulazione collettiva di raccomandazioni, ad oggi non ancora reso pubblico. L'aspetto istituzionale più innovativo del *Burgerberaad Klimaat* è l'esplicita presa in carico istituzionale del suo esito, il Governo si è infatti impegnato a rispondere ufficialmente entro sei mesi dalla conclusione, comunicando quali raccomandazioni intende adottare e motivando le eventuali decisioni di scostamento.

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

constitution-making partecipativo che si è avuto in Islanda, volto ad utilizzare le assemblee cittadine nell'ambito del processo costituente¹³.

Restringendo ancor più il campo d'indagine, un terreno particolarmente significativo per osservare l'evoluzione delle assemblee cittadine è rappresentato dal settore ambientale-climatico¹⁴.

Si tratta di un ambito che, per la stessa conformazione delle problematiche che lo interessano, ha sempre manifestato una spiccata inclinazione ad aprirsi a pratiche partecipative¹⁵, specie se si considera l'alta conflittualità che ne connota le relative scelte pubbliche, che sottendono complesse operazioni di bilanciamento, con rilevanti ricadute in termini di giustizia sociale¹⁶ tra interessi ambientali, economici e sociali.

Proprio per la necessità di ponderare un'ampia gamma di interessi e situazioni soggettive, spesso confliggenti, la materia ambientale ha mostrato nel tempo una «insofferenza per la tradizionale partecipazione

¹³ Il processo di *constitution-making* partecipativo ha preso avvio in Islanda a seguito di moti di protesta conseguenti alla crisi economica del 2008, il Forum Nazionale creato nel 2010 e composto da 950 cittadini sorteggiati aveva il compito di definire i principi e i valori fondanti della nuova costituzione islandese. La legge n. 90/2010 prevedeva poi l'elezione di un'Assemblea Costituente per redigere una nuova Carta, ma, a seguito di un vizio formale nell'elezione, l'incarico fu affidato nel 2011 a un Consiglio Costituente nominato dal Parlamento. I lavori si svolsero secondo criteri di trasparenza, con sessioni pubbliche, possibilità di invio di proposte online e aggiornamenti continui. La bozza finale fu sottoposta a referendum consultivo nel 2012, ricevendo il sostegno del 66,9 % dei votanti, ma non fu mai recepita dal Parlamento. Cfr. H. Landemore, *When public participation matters: The 2010–2013 Icelandic constitutional process*, in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 18, 1, 2020, p. 179 ss.; E. Bergmann, *Participatory Constitution Making in the Wake of Crisis: The Case of Iceland*, in M. Reuchamps - J. Suiter (eds.), *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, Colchester, 2016. Allargando lo sguardo ad altre esperienze, U. Allegretti, *Recenti costituzioni partecipate: Islanda, Ecuador, Bolivia*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2013, p. 689 ss.

¹⁴ In tal senso, giova sottolineare il considerevole apporto del diritto internazionale ed europeo tramite l'approvazione della Convenzione di Aarhus, poi implementata dal Reg. Ue n. 1367/2006. Cfr. G. Ragone, *Decisioni in materia di editing genetico e partecipazione democratica. Un ambito privilegiato per l'applicazione dei principi della democrazia deliberativa?*, in *Biolaw Journal*, 1, 2021, p. 377-379; S.T. Mcallister, *The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making, and Access to Justice in Environmental Matters*, in *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 1999, p. 187 ss.

¹⁵ Come osserva Feola «sul terreno della democrazia partecipativa [il diritto ambientale] ha saputo assumere il ruolo importante di diritto-sonda connotandosi per la tendenza ad anticipare istituti e strumenti» poi confluiti nella disciplina amministrativistica, M. Feola, *Ambiente e democrazia. Il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Torino, 2014, p. 63-64.

¹⁶ Sul punto, F. Costamagna, *Contrasto al cambiamento climatico e giustizia sociale nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Osservatorio AIC*, 6, 2023, p. 22 ss.

procedimentale», pretendendo «forme di più ampio dialogo tra istituzioni e consociati»¹⁷.

In questo solco possono inquadrarsi le assemblee cittadine sul clima, le quali si sono diffuse essenzialmente in Europa¹⁸ e rispondono all'esigenza di rafforzare la legittimazione, sia dal punto di vista sostanziale che procedurale, delle scelte pubbliche in materia climatica, attraverso il coinvolgimento strutturato, informato¹⁹ e – astrattamente – imparziale²⁰ della cittadinanza.

Il fenomeno sin qui descritto pone, tuttavia, alcune delicate questioni sul piano costituzionale, con particolare riguardo alla legittimazione democratica e al rapporto delle assemblee con il principio di rappresentanza. Un primo nodo riguarda, a questo proposito, la selezione dei partecipanti tramite sorteggio che, seppur raffinata da correttivi diretti a mitigare il deficit democratico, non può che scontrarsi con l'assenza di un'investitura elettorale. Tale aspetto può risultare problematico qualora si ipotizzi di

¹⁷ G. Pepe, *La democrazia partecipativa ambientale tra ordinamenti sovranazionali ed ordinamento italiano*, in *Federalismi.it*, 2020, 2, p. 183.

¹⁸ Nonostante la naturale inclinazione dei Paesi dell'America Latina a sviluppare strumenti di partecipazione – si pensi, da ultimo, alla elezione diretta dei giudici in Messico, oppure, andando indietro nel tempo all'esperienza paradigmatica di Porto Alegre rispetto al bilancio partecipato – , le assemblee sul clima hanno una matrice occidentale. Tale assunto trova conferma nel portale Knocha che non registra ad oggi alcuna esperienza di assemblea nazionale sul clima e individua solo due Ccas locali; la *Assemblea Ciudad di Clima* della città di Salvador e la *Citizen Assembly Respirar Puro* della città di Toritama, entrambe in Brasile. Per un confronto con l'esperienza europea, R. Iannaccone, *Le potenzialità della democrazia partecipativa in materia climatico-ambientale: considerazioni a partire dall'esperienza andina ed europea*, in *DPCE Online*, 4, 2024, p. 2341 ss.

¹⁹ Un elemento essenziale che connota le *assemblee cittadine per il clima* è la fase preliminare di **formazione** (anche detta *learning phase*) per i partecipanti, al fine di acquisire gli strumenti per la discussione e l'elaborazione di raccomandazioni qualificate. Tale formazione è garantita dall'intervento di esperti scientifici, stakeholder e facilitatori indipendenti. Sul tema, L. van Beek - N. Mouter - P. Pelzer, M. Hajer - D. van Vuuren, *Experts and expertise in practices of citizen engagement in climate policy: a comparative analysis of two contrasting cases*, in *Climatic Change*, 177, 1, 2024; J. Roberts - H. Salamon - M. Reggiani - R. Lightbody - S. Reher - C. Pirie, *Citizen assemblies must report on expert diversity and inclusion*, in *The Loop – ECPR's Political Science Blog*, 18 novembre 2022, <https://theloop.ecpr.eu/citizen-assemblies-must-report-on-expert-diversity-and-inclusion/>.

²⁰ Sottolineano l'approccio «imparziale– e, *lato sensu*, precauzionale – dello strumento del mini-pubblico», 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*, 3, 2024, p. 1948 ss. L'imparzialità si deve alla selezione dei partecipanti tramite sorteggio, mentre l'elemento precauzionale intercetta una composizione di interessi di carattere intergenerazionale, che guarda al lungo termine.

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

attribuire una qualche forza normativa alle raccomandazioni dell'organo deliberativo, che resta pur sempre «*representative but not representing*»²¹.

In questa cornice, la comparazione diviene uno strumento fondamentale per guardare a certe esperienze paradigmatiche e tentare di rispondere ad alcune delle domande fondamentali che ruotano attorno all'emersione e alla diffusione delle assemblee dei cittadini.

Viene infatti da chiedersi se esse possano rappresentare una risposta efficace alle crisi in corso, in chiave integrativa alla tradizionale rappresentanza, o se, al contrario, rischino di aggravarla ulteriormente²². Tale domanda, se calata nell'ambito della crisi climatico-ambientale, assume ancor più pregnanza, posto che «di fronte delle problematiche ambientali le consuete modalità di funzionamento delle istituzioni democratiche rappresentative tendono a entrare in crisi»²³, rendendole perciò un ambito privilegiato tanto per attrarre (e sperimentare) pratiche partecipative, quanto per coglierne potenzialità e criticità.

A completamento del quadro appena descritto, va aggiunto che tale dialogo tra società e istituzioni necessita – per la natura globale del problema ambientale-climatico – di essere collocato nel quadro di una governance multilivello, con molteplici attori istituzionali chiamati in causa, che vanno dall'Unione europea al livello di governo più prossimo al cittadino.

Di fronte a tale stratificazione di competenze, si potrebbe assistere ad una tensione strutturale tra democrazia partecipativa e tutela dell'ambiente; la prima, che per sua natura predilige l'ambito regionale-locale quale spazio di sperimentazione²⁴, mentre la seconda che, al contrario, tende ad

²¹ Così, efficacemente, M. King - R. Wilson, *Local government and democratic innovations: reflections on the case of citizen assemblies on climate change*, in *Public Money & Management*, vol. 43, 1, 2023, p. 74.

²² Tale domanda di ricerca, pur se posta in chiave generale sulla partecipazione, si ritrova e viene approfondita nell'intervento della Prof.ssa Piciacchia nel corso del Convegno dal titolo "Procedure parlamentari e partecipazione cittadina: quali itinerari?", 3 luglio 2025, Roma, la cui registrazione è disponibile online al seguente link: <https://www.radioradicale.it/scheda/763672>.

Sul rapporto tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa, vedasi A. Pizzorusso, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. III, Padova, 1973, p. 1473-1488.

²³ Così, G. Manfredi - S. Nespors, *Ambiente e democrazia: un dibattito*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2, 2010, p. 293.

²⁴ *Ex multis*, osserva Rotelli che «la partecipazione è inversamente proporzionale all'ampiezza dell'entità territoriale e demografica; è massima nella piccola dimensione, dove il cittadino è in grado di verificare di persona l'esistenza e la consistenza dei problemi, nonché la procedura per la loro soluzione, e tende a calare dove tale controllo gli sfugge»

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

accentrare la regolazione in capo ai livelli superiori di governo, in alcuni casi a ragion veduta per evitare particolarismi locali²⁵. In questo contesto, il principio di sussidiarietà²⁶, che «ha visto la propria emersione, sia pure non in riferimento esclusivo alla dimensione orizzontale, nell'Atto unico europeo[,] proprio con esplicito riguardo alla tutela ambientale, [salvo] poi assurgere a principio generale nel Trattato di Maastricht»²⁷, si pone come criterio correttivo per contemperare le due – idealmente contrapposte – esigenze.

Tale intreccio tra ambiente, pratiche partecipative e sussidiarietà rappresenta un'interessante prospettiva attraverso cui guardare le assemblee cittadine sul clima, posto che questo schema e questa tensione si riflette anche nella recente evoluzione e conformazione delle stesse.

Esse sono infatti plastica rappresentazione della sussidiarietà nella sua dimensione orizzontale, considerato il ruolo primario che riveste il cittadino e la loro aspirazione a contribuire alla definizione e implementazione delle politiche pubbliche. Tuttavia, anche lungo il piano verticale del medesimo principio, per misurare l'efficacia di tali strumenti di partecipazione non può

perché non riesce a esercitarlo in via diretta», E. Rotelli, *Per la democrazia diretta nell'amministrazione locale*, in *Pol. dir.*, 1977, p. 362-363. Più recentemente, dello stesso avviso, G. Pepe, *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi. Un'analisi comparata*, Milano, 2020, p. 40.

²⁵ Per alcune delle questioni ambientali, la dimensione locale porta con sé alcune ombre. Alcuni Autori osservano che «se, infatti, si mette a confronto in sede locale un interesse che riguarda la collettività intera (al limite, anche un interesse ambientale) con un interesse ambientale o di tutela della salute localizzato sul territorio, è intuibile che ben difficilmente si può evitare l'insorgere di atteggiamenti di particolarismo localistico di un qualche tipo, ossia della tanto paventata sindrome nimby», G. Manfredi - S. Nespor, *op. cit.*, p. 302.

Sulla definizione di *nimby*, acronimo per *Not In My Backyard*, tale termine è stata frequentemente descritto, in ambito giuridico-amministrativo, come espressione di un conflitto tra interessi pubblici generali (es. produzione energetica, infrastrutture, impianti per la gestione dei rifiuti) e interessi ambientali o sanitari localizzati, con conseguente rischio di particolarismi territoriali.

²⁶ La letteratura sul principio di sussidiarietà è sterminata. Per un inquadramento sul piano generale, uno per tutti, L. Violini, *Sussidiarietà e poteri sostitutivi* (voce), in M. Cartabia - M. Ruotolo (a cura di), *Enciclopedia del Diritto. Potere e Costituzione*, Milano, 2023, pp. 1173 ss.

In relazione al rapporto tra ambiente e principio di sussidiarietà, J. van Zeben, *Subsidiarity in European Environmental Law: a Competence Allocation Approach*, in *Harvard Environmental Law Review*, vol. 38, 2014, p. 415 ss.; M. Petrachi, *Declinazioni del principio di sussidiarietà in materia di ambiente*, in *Federalismi.it*, 24, 2016, p. 2 ss.

²⁷ Cfr. P. Duret, *Riflessioni sulla legittimatio ad causam in materia ambientale tra partecipazione e sussidiarietà*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, p. 693.

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

prescindersi dal livello di governo in cui esse si sviluppano e, in parallelo, dal substrato costituzionale in cui questi si innestano²⁸.

È proprio in questa prospettiva – che coniuga la dimensione orizzontale e quella verticale della sussidiarietà – che si colloca la scelta dei casi di studio, diretta all'esame delle assemblee nazionali sul clima tenutesi in Francia e in Spagna.

La scelta di concentrare l'analisi su queste due esperienze si fonda, da un lato, su alcune affinità strutturali tra le stesse. Entrambe le assemblee sono state infatti istituite secondo un approccio top-down (*infra* § 2), hanno operato su scala nazionale e si collocano in un arco temporale ravvicinato (in Francia, 2019, in Spagna, 2021). Da ultimo, le stesse hanno avuto un significativo eco sul piano regionale e locale all'interno dei rispettivi ordinamenti, ma anche sul piano extra ordinamentale.

D'altro canto, tuttavia, gli ordinamenti costituzionali presi in esame presentano comunque molteplici elementi di distanza, tra cui rientra l'essere espressione di due diversi modelli di decentramento; la Francia storicamente considerata come un Paese accentrato e la Spagna che invece si caratterizza per un forte decentramento.

È un fattore, quello del decentramento, che ha una sua autonoma rilevanza nell'implementazione degli strumenti partecipativi, ma che assume in questa sede altresì il ruolo di variabile di comparazione, in grado di aggiungere, a margine rispetto alle questioni sostanziali di cui sopra, un ulteriore elemento d'indagine. Il riferimento è al tema della circolabilità²⁹ dei modelli partecipativi lungo i diversi livelli di governo nei due sistemi, i quali, pur essendo profondamente distanti, hanno conosciuto la medesima significativa proliferazione di assemblee cittadine sul clima.

2. Un tentativo di mappatura delle assemblee cittadine: tratti essenziali ed elementi di comparazione

Nonostante l'eterogeneità delle esperienze realizzate in diversi ordinamenti, è possibile individuare alcune variabili ricorrenti nelle

²⁸ Utilizza tale terminologia, M. Trettel, *op. cit.*, p. 6.

²⁹ Riflette sul tema della circolazione dei modelli, 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*, 24, 2023, p. 66 ss..

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

assemblee dei cittadini sinora implementate, in grado di ricondurle a una categoria unitaria nell'alveo degli strumenti partecipativi³⁰.

Tra queste, base comune, e al contempo manifestazione del carattere innovativo delle stesse, risiede nel fatto che le assemblee «lega[no] un processo deliberativo-partecipativo di un gruppo relativamente ristretto di persone ai tipici processi decisionali delle democrazie rappresentative»³¹. Proprio questa struttura deliberativa, ferma restando la sua natura non vincolante, distingue le Ca da forme di partecipazione più generiche, collocandole in una posizione intermedia tra la consultazione popolare tradizionale ed embrionali forme di co-decisione³² con le istituzioni.

Alcuni ulteriori elementi ricorrenti si rinvengono poi nel processo di formazione ed informazione dei partecipanti, che sono normalmente affiancati – durante tutto il corso dei lavori della Ca – da gruppi di esperti indipendenti e facilitatori, al fine di comprendere le complesse questioni scientifiche sottese al problema preso in esame, aspetto che risulta ancor più fondamentale rispetto alle questioni climatiche-ambientali, le quali per definizione richiedono di temperare negli indirizzi di policy anche il dato scientifico³³.

Un ulteriore tratto comune risiede nelle modalità di selezione tramite sorteggio dei componenti dell'assemblea. Quest'ultimo viene infatti

³⁰ Per una mappatura degli strumenti di democrazia deliberativa, con possibilità di individuare specificamente le *citizen assemblies* in corso (con aggiornamento sino al 2023), si rinvia all'OecdDeliberative Democracy Database (2023), disponibile al link: <https://airtable.com/appP4czQIAU1My2M3/shrX048tmQLl8yzdc>. Restringendo il campo alle assemblee dei cittadini in ambito ambientale-climatico, è possibile consultare il portale KnoCa, Knowledge Network on Climate, al seguente link: <https://www.knocca.eu/climate-assemblies#Map-of-climate-assemblies>.

Per un confronto tra modelli di assemblee dei cittadini, vedasi J. Lage - J. Themac - C. Zell-Ziegler - B. Best - L. Cordrocha - F. Wiese, *Citizens call for sufficiency and regulation – A comparison of European citizen assemblies and National Energy and Climate Plans*, in *Energy Research & Social Science*, vol. 104, 4, 2023; I. Lorenzoni - A.J. Jordan - C. Sullivan-Thomsett - L. Geese, *A review of National Citizens' Climate Assemblies: learning from deliberative events*, in *Climate Policy*, 2025, p. 1-17.

³¹ C. Mosquera Aria, *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, p. 1925.

³² Lo snodo della co-decisione si ritrova, peraltro, nella *lettre de mission* del Primo ministro francese per l'assemblea nazionale sul clima, lo stesso vi si riferisce come mezzo per «*co-construction des solutions*» aggiungendo che si tratta di «*un procédé auquel le Président de la République attache une importance déterminante afin d'accélérer la transition écologique, qui est une priorité de l'action gouvernementale*», E. Philippe, *Lettre de mission à Patrick Bernasconi, Président du Conseil Economique Social et Environnemental*, Paris, 2 luglio 2019.

³³ Sul tema, *ex multis*, M. Tallacchini, *Ambiente e diritto della scienza incerta*, in S. Grassi - M. Cecchetti - A. Andronio (a cura di), *Ambiente e diritto*, I, Firenze, 1999, p. 59 – 100.

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

utilizzato con tecniche che possano (per quanto possibile) riflettere nel mini-pubblico un campione rappresentativo della società di riferimento, solitamente affidando le operazioni ad un soggetto terzo ed indipendente.

A questo scopo, sempre più sovente viene utilizzato il c.d. *double stratified random draw*, che si suddivide in una prima fase di sorteggio “puro” e in una seconda fase di campionamento per quote, mediante selezione del campione resi disponibili a partecipare nella prima fase, alla luce di una serie di criteri predeterminati³⁴. La tecnica del campionamento avvalorata la sua “ragion d’essere” in ambito ambientale, in quanto il sorteggio stratificato è alla ricerca una rappresentatività dell’assemblea che tenga conto delle varie categorie di età e la previsione; aspetto che ben si concilia con la spiccata inclinazione intergenerazionale che dovrebbe interessare le decisioni pubbliche.

Ciò premesso, se il sorteggio e la struttura deliberativa costituiscono i lineamenti comuni delle Ca, l’analisi comparata mette in evidenza come in concreto si assista ad un ampio ventaglio di sotto-categorie che si possono realizzare, le quali, tuttavia, necessitano – per essere comprese ed analizzate – di essere calate e contestualizzate nello specifico contesto politico e territoriale preso a riferimento, il quale risulta «dirimente nella resa degli strumenti di potenziamento della democrazia»³⁵.

Per intercettare alcune delle ramificazioni delle Ca è necessario distinguere a monte tra assemblee di matrice istituzionale, che si sviluppano secondo un modello *top-down*, venendo promosse e supportate (in termini di risorse e strutture) dagli attori politici, ovvero popolare, con il coinvolgimento, in seconda battuta, e talora solo eventuale, delle istituzioni, nella prospettiva *bottom-up*³⁶.

³⁴ Un’esperienza particolarmente interessante in questo solco è quella belga, in quanto incorpora nella *hard law* (con due leggi del 2024 approvate alla Camera dei Rappresentanti e al Senato³⁴) un meccanismo di sorteggio per la creazione di commissioni deliberative, a composizione mista di parlamentari e cittadini estratti a sorte, e di *panels citoyens*. Approfondisce l’esperienza belga, P. Piciacchia, *Le “vie infinite” della democrazia partecipativa e il dilemma costituzionale della sua integrazione nei processi decisionali basati sulla rappresentanza. Quali modelli per gli ordinamenti del XXI secolo?*, in *Federalismi.it*, 2, 2024, p. 235 ss.

³⁵ Lo sottolinea, *ex multis*, con riferimento più in generale agli strumenti di *citizens’ engagement* in A. Di Gregorio, *Strumenti ed esperienze di “citizens’ engagement” in ottica comparata: potenzialità e prospettive per il rinnovamento della democrazia rappresentativa e per la difesa dello stato di diritto*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 3, 2024, p. 4.

³⁶ Un esempio di approccio bottom-up è rappresentato dalla *Bürgerrat Klima* (Assemblea dei cittadini per il clima) realizzata in Germania tra aprile e giugno 2021.

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

In secondo luogo, la conformazione e lo svolgimento dell'assemblea muta a seconda del livello territoriale che essa si propone di rappresentare, potendo essere creata su scala sovranazionale³⁷, nazionale, regionale o locale. L'aumento della scala territoriale e demografica rende invero inevitabilmente più complesso garantire una composizione equilibrata dell'organo deliberativo, in virtù del più ampio bacino di popolazione che esso si propone di rispecchiare, cui consegue una maggiore eterogeneità di interessi, istanze e caratteristiche socio-culturali.

Per le stesse ragioni, non può che aversi un riverbero sul piano della specificità delle raccomandazioni elaborate dall'assemblea, che si accompagna alla necessità di strumenti di mediazione più raffinati e di maggiori risorse per la costruzione del processo deliberativo, al fine di garantire che l'assemblea possa effettivamente intercettare e sintetizzare istanze territorialmente diversificate.

Concorrono, inoltre, a stratificare le Ca il meccanismo di sorteggio sotteso alla composizione dell'organo, che può avere significative ripercussioni a seconda della tecnica utilizzata³⁸, ossia rispetto ai parametri presi a riferimento per riprodurre la società di riferimento; la durata in carica

L'iniziativa è stata promossa da un consorzio di organizzazioni civiche – tra cui *Mebr Demokratie e.V.* e *Scientists for Future* – pur se in assenza di un mandato formale da parte delle istituzioni pubbliche. L'assemblea ha coinvolto 160 cittadini selezionati tramite sorteggio stratificato, con criteri ispirati alla diversità demografica nazionale, e si è svolta online a causa delle restrizioni pandemiche. Nonostante la sua natura non istituzionale, le raccomandazioni finali sono state presentate ufficialmente al Bundestag e sono state oggetto di audizioni parlamentari, mostrando un'interessante interazione tra deliberazione civica e istituzioni rappresentative. Cfr. <https://buergerrat-klima.de>.

³⁷ Sul piano sovranazionale risultano, allo stato, la *Global Climate Assembly*, tenutasi tra ottobre e dicembre del 2021 e in corso di organizzazione è *Global Citizens' Assembly for People and Planet*. Quanto alla prima, vedasi S. Caney, *Global climate governance, short-termism, and the vulnerability of future generations*, in *Ethics and International Affairs*, vol. 36, 2, 2022, p. 137-155.

³⁸ Il sorteggio rappresenta il principale metodo di selezione dei componenti delle assemblee cittadine. Può estrinsecarsi in diverse forme: dal sorteggio puro, al sorteggio stratificato, il più utilizzato, che mira a garantire – sulla base di predeterminati criteri – la rappresentatività demografica. Esistono poi forme di sorteggio su base volontaria e, con l'avvento delle nuove tecnologie, non mancano studi sulla costruzione di algoritmi giusti per selezionare i cittadini delle assemblee. Sul punto, cfr. B. Flanigan - P. Gözl - A. Gupta - B. Hennig - A.D. Procaccia, *Fair algorithms for selecting citizens' assemblies*, in *Nature*, vol. 596, 2021, p. 548 ss..

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

dell'assemblea (*una tantum* o permanente³⁹); il grado di istituzionalizzazione e obbligo di risposta da parte degli organi rappresentativi.

Con riguardo a quest'ultimo profilo, infatti, qualora vi sia un obbligo di risposta da parte delle istituzioni, specie in termini di giustificazione del mancato recepimento delle stesse, le esperienze di Ca possono acquisire una specifica collocazione all'interno del processo democratico, ancorché condizionate alla disponibilità politica al recepimento delle proposte e raccomandazioni. Diversamente, le raccomandazioni delle assemblee cittadine restano nell'alveo degli strumenti di *moral suasion*, una forma di pressione e di domanda di intervento rivolta alle istituzioni politiche, senza che esse necessariamente facciano ingresso nelle aule parlamentari.

3. *La Convention Citoyenne pour le Climat in Francia*

L'ordinamento francese può essere considerato per molteplici aspetti l'archetipo della democrazia partecipativa "tradizionale" occidentale, in ragione di una tradizione politico-istituzionale sensibile alla valorizzazione del coinvolgimento civico⁴⁰, manifestatasi precipuamente nel *débat public*; fermo restando che, restringendo il campo alle assemblee cittadine, le prime esperienze di tal genere si sono avute nel mondo anglosassone⁴¹.

³⁹ Benché, come dimostra il caso spagnolo, è possibile che anche le assemblee climatiche nazionali siano introdotte come organi permanenti, cambiando di volta in volta il "mandato" dell'assemblea, il fenomeno della CA permanenti si intreccia soprattutto con la dimensione locale. Sul punto, è interessante segnalare – nel nostro ordinamento – la recente costituzione dell'assemblea cittadina per il clima della città di Milano, Parma, Bologna e Bolzano. Per un focus sulle *citizens' assembly* nel contesto delle città, G. Pavani, *Le assemblee cittadine per il clima: una nuova sfida per le città collaborative ed ecosostenibili*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 3, 2024, p. 1 ss..

Il tema della partecipazione dei (e nei) Comuni intrecciata alla tutela climatico-ambientale si manifesta altresì nella nascita e sviluppo delle Comunità Energetiche Rinnovabili (Cer), in argomento, L. Cuocolo, *Le Comunità Energetiche Rinnovabili quale nuovo paradigma della sostenibilità urbana*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 3, 2024, p. 1 ss..

⁴⁰ Sull'origine della democrazia partecipativa in Francia, vedasi L. Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil, 2008; A. Bevert, *Pour une démocratie participative*, Parigi, 2002; M.H. Bacqué - Y. Sintomer (a cura di), *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Parigi, 2011.

⁴¹ Corre l'obbligo di precisarsi che le prime esperienze di assemblee cittadine sul clima sono da attribuirsi al Regno Unito e all'Irlanda, che a partire dal 2016 hanno avviato importanti sperimentazioni deliberative in materia climatica. L'*Irish Citizens' Assembly* ha incluso il cambiamento climatico tra i temi oggetto di deliberazione già nel 2017, mentre il

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

Tale sensibilità alla partecipazione in Francia ha trovato espressione significativa in materia ambientale, con un'evoluzione normativa che ha progressivamente incorporato e raffinato strumenti di coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali, tanto sul piano del diritto positivo, con strumenti propri del diritto amministrativo, quanto su quello costituzionale, elevando la partecipazione al rango di diritto fondamentale⁴².

Il riferimento nel primo caso è alla *Loi Barnier* (Loi n. 95-101 del 1995) che, insieme alla *Commission nationale du débat public* del 1997, autorità indipendente istituita e disciplinata dalla stessa legge, ha avviato una «democratizzazione del dibattito ambientale»⁴³, disciplinando il coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni in materia di pianificazione delle grandi opere di interesse nazionale⁴⁴.

Qualche anno dopo, sul versante costituzionale, il diritto alla partecipazione ha trovato spazio, in via esplicita, all'articolo 7 della *Charte de l'environnement*⁴⁵ del 2004 e, seppur in via mediata, nel Titolo XI della Costituzione (artt. 69-71) che disciplina il *Conseil économique, social et environnemental* (Cese), organo primariamente consultivo, ma che si è sempre più affermato – anche grazie ad una serie di revisioni formali⁴⁶ – quale

UK Climate Assembly, istituito dal Parlamento nel 2019, ha rappresentato il primo caso nazionale strutturato di coinvolgimento deliberativo su scala climatica nel contesto britannico. Per approfondire, S. Elstub - J. Carrick - D.M. Farrell - P. Mockler, *The Scope of Climate Assemblies: Lessons from the Climate Assembly UK*, in *Sustainability*, 13, 2021, p. 1 ss.; D.M. Farrell - J. Suiter - C. Harris, *Systematizing constitutional deliberation: the 2016-18 citizens' assembly in Ireland*, in *Irish Political Studies*, vol. 34, 1, 2019, p. 113-123.

⁴² Una disamina dei fondamenti della democrazia partecipativa in Francia è offerta in M. Fromont, *Fondements de la démocratie participative en droit français*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa – Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, pp. 47-63.

⁴³ Così R. Louvin, *La partecipazione civica in materia ambientale e climatica in Francia*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 1, 2025, p. 4.

⁴⁴ Sul *débat public* la letteratura è ricchissima, *ex multis*, si rinvia a M. Revel - C. Blatrix - L. Blondiaux - J.M. Fourniau - B.H. Dubreuil - R. Lefebvre, *Le débat public. Une expérience française de démocratie participative*, Paris, 2007. Più recentemente, anche in ottica comparata, si rinvia al fascicolo, Aa. Vv., *Il dibattito pubblico: modelli ed esperienze*, in *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, XLI, 3, 2020, p. 563-804.

⁴⁵ Art. 7, *Charte de l'environnement* «Ogni individuo ha il diritto, nelle condizioni e nei limiti definiti dalla legge, di accedere alle informazioni relative all'ambiente in possesso delle autorità pubbliche e di partecipare all'elaborazione delle decisioni pubbliche che hanno un impatto sull'ambiente».

⁴⁶ La prima riforma, di rango costituzionale, è avvenuta nel 2008 con legge costituzionale n. 2008-724 del 3 luglio 2008, la quale apriva il Cne (*Conseil national économique*) originariamente previsto nella Costituzione del 1958 alle materie sociali ed

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

catalizzatore delle istanze partecipative, tramite lo strumento della petizione previsto all'art. 69 Const. e disciplinato con legge organica.

Su questa scia, la centralità del Cese⁴⁷ ha trovato conferma in occasione della già menzionata *Convention Citoyenne pour le Climat* (Ccc), rispetto alla quale il Governo demandava proprio a tale organo di organizzare i lavori dell'assemblea (mettendo a disposizione i propri spazi e risorse), ma soprattutto incaricava lo stesso di istituire il *Comité de gouvernance*, organo indipendente composto da esperti di diversi ambiti⁴⁸, deputato a supervisionare e supportare il programma di lavoro della *Convention*, definirne i regolamenti interni e le modalità di lavoro.

Muovendo da alcuni elementi di contesto, la Ccc nasce sull'onda di un periodo di forte tensione socio-politica che ha avuto il suo picco con le proteste nel 2018 dei *gilets jaunes*⁴⁹, a cui faceva seguito il tentativo riconciliativo, innovativo per il suo svolgimento su scala nazionale, del *Grand Débat National*⁵⁰.

ambientali, trasformandolo nell'odierno Cese. Con la legge organica n. 2010-704 del 28 giugno 2010, adottata in esecuzione della riforma costituzionale del 2008, è stata aggiornata la composizione e ridefinito il mandato del Consiglio, estendendo espressamente le sue competenze al dialogo e alla cooperazione con gli organismi consultivi territoriali e con le controparti europee, nonché promuovendo il suo coinvolgimento nell'esame delle politiche ambientali (*avis*, sostituiti dalle *recommandations*). Il decreto n. 2010-886 del 29 luglio 2010 ha poi dettagliato le modalità di nomina dei membri. Dopo la conclusione della *Convention Citoyenne pour le Climat*, è intervenuta la legge organica n. 2021-27 del 15 gennaio 2021 con cui il legislatore ha promosso una vera e propria modernizzazione del Cese, riducendone i membri da un massimo di 233 a 175 e rafforzandone la funzione consultiva.

⁴⁷ Sulla centralità del Cese nella Ccc, vedasi J.M. Fourniau, *Gouverner une assemblée citoyenne. Le rôle du Comité de gouvernance de la Convention citoyenne pour le climat*, in *Participations*, vol. 34, 3, 2022, p. 139-171.

⁴⁸ Il *Comité de Gouvernance* della *Convention Citoyenne pour le Climat* era composto da membri, provenienti da ambiti disciplinari e istituzionali eterogenei. Ne facevano parte 3 esperti di clima, 3 di democrazia partecipativa, 4 in campo economico e sociale, 2 membri erano di nomina del Ministro della transizione ecologia (a titolo di esperti sul clima e sui processi partecipativa) a cui si aggiungevano 2 Presidenti (entrambi figure apicali di fondazioni che operavano nel settore climatico) e un *Rapporteur général* che era il vicepresidente del Cese. Per prendere visione dei componenti e della loro provenienza, *Convention Citoyenne pour le Climat, Comité de Gouvernance*, disponibile online al seguente link: <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/comite-gouvernance/>.

⁴⁹ Interessante ricordare che, anche la regolamentazione del *débat public*, nasce in risposta ad un movimento di proteste, ai tempi che nacquero per la mobilitazione contro la progettazione di una linea ferroviaria ad alta velocità tra Lione e Marsiglia.

⁵⁰ Il *Grand Débat National* seguiva le logiche del *débat public*, innovando quest'ultimo per il fatto di essere il primo tentativo su scala nazionale. Esso ha visto un'ampia

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

Parallelamente, a conferma dell'attenzione della società civile per la questione climatica, in quegli anni aveva abbrivio la vicenda nota come *Affaire du Siècle*, promossa da quattro Ong che, come primo passo, ha visto la promozione di una petizione pubblica, sottoscritta da oltre 2,3 milioni di cittadini, volta a sollecitare il Governo francese ad adottare misure più efficaci contro il cambiamento climatico. Dinanzi all'inerzia istituzionale, l'iniziativa si è poi tradotta in un'azione giudiziaria contro lo Stato, divenendo nota per essere tra i primi casi di *climate change litigation* accolti favorevolmente in Europa.

È entro queste coordinate che si colloca, dunque, l'esperienza della *Convention Citoyenne pour le Climat* (Ccc), la quale – per riprendere i criteri proposti *infra* para. 2 – si configura come esempio di assemblea improntata ad una logica prevalentemente *top-down*, sebbene in assenza di una disciplina normativa organica o di strumenti di *hard law* volti a regolarne in modo sistematico struttura e funzioni.

Quanto alla durata in carica dell'assemblea, la stessa ha avuto natura temporanea, svolgendo i suoi lavori tra ottobre 2019 e luglio 2020 ed articolando i momenti di riunione in sette sessioni⁵¹. Si componeva di 150 cittadini francesi, selezionati attraverso un meccanismo di sorteggio stratificato commissionato all'istituto demoscopico Harris Interactive. La prima fase, volta all'estrazione casuale su larga scala, con recupero di oltre 250.000 numeri di telefono, e la seconda, effettuata tra coloro che avevano fornito la loro iniziale disponibilità, avvenuta secondo sei criteri di rappresentatività ispirati ai dati Insee (genere, età, livello di istruzione, regione di residenza, tipologia di area abitativa, categoria socio-professionale).

Da ultimo, circa la natura giuridica dell'output deliberativo, le raccomandazioni della Ccc non erano formalmente vincolanti e, in assenza di una cornice legislativa, la sola garanzia risiedeva nella responsabilità politica assunta dal Presidente della Repubblica e manifestata con la nota espressione della sottoposizione “*sans filtre*” delle proposte dell'assemblea al

partecipazione sia in presenza che su piattaforma online, ancorché essa era imperniata sulla base volontaria (senza il sorteggio tipico delle assemblee cittadine). I temi trattati erano tra i più vari, dalle questioni fiscali alla transizioni ecologica. Sul movimento dei *gilets jaunes* e il *Grand Débat National*, vedasi P. Perrineau, *Le Grand Débat National: la démocratie participative à grande échelle*, in *Pouvoirs*, 175, 2020, p. 113 ss.; P. Piciacchia, *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National*, in *DPCE Online*, 3, 2020, p. 2334-2340.

⁵¹ Alle settima sessione se ne aggiungeva un'ottava, dal 26 al 28 febbraio 2021, per valutare come il Parlamento aveva recepito le raccomandazioni dell'assemblea.

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

vaglio delle istituzioni rappresentative⁵². Proprio quest'elemento, ancorché non privo di problematicità, rappresenta la cifra stilistica della Ccc, rendendo i lavori della *Convention* astrattamente assimilabili ad un «quasi-legislative mandate»⁵³.

Entrando maggiormente nel merito, tale impegno del Governo trovava riscontro nella *lettre de mission*, a firma 2 luglio 2019, dell'allora Primo ministro Edouard Philippe, la quale faceva seguito alla dichiarazione pubblica del Presidente della Repubblica Macron che, il 25 aprile dello stesso anno, annunciava la necessità di creare una *convention citoyenne* nazionale per rispondere alla duplice domanda dei francesi “*de plus participation et de plus d'écologie*”.

Nella *lettre de mission*, indirizzata al Cese, il Primo ministro forniva alcune coordinate sulla composizione e sullo svolgimento dei lavori della *Convention*, circoscrivendone il mandato alla definizione delle «*mesures structurantes pour parvenir, dans un esprit de justice sociale, à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40% d'ici 2030 par rapport à 1990*»⁵⁴. Per la conclusione dei lavori la lettera prevedeva la stesura di un rapporto finale indirizzato al Governo e al Presidente della Repubblica, che doveva illustrare le discussioni svolte, nonché tutte le misure legislative e regolamentari ritenute necessarie per raggiungere l'obiettivo di riduzione delle emissioni, anche potendo specificare quali proposte avrebbero dovuto essere sottoposte a referendum ai sensi dell'art. 11 Const. La *Convention* avrebbe inoltre potuto beneficiare del supporto tecnico e giuridico per la trascrizione giuridica delle proposte, supporto che nei fatti si è concretizzato nell'affiancamento da parte di una commissione legislativa.

Con queste regole d'ingaggio, la *Convention Citoyenne pour le Climat* si è conclusa l'elaborazione di 149 proposte, articolate in cinque macro-aree tematiche (consumo, lavoro, trasporto, alloggio, produzione e governance), ciascuna delle quali è stata sottoposta a votazione interna, con approvazione

⁵² Macron dichiarava «*Ce qui sortira de cette convention, je m'y engage, sera soumis sans filtre soit au vote du parlement soit à référendum soit à application réglementaire directe*», E. Macron, Conférence de presse à l'issue du Grand Débat national: 25 avril 2019, <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-3079-fr.pdf>.

⁵³ In dottrina viene comunemente riconosciuto quale principale elemento di innovazione giuridica il quasi-legislative mandate, agganciandolo alla sottoposizione *sans filtre* delle proposte all'Assemblea nazionale, sul punto, L.A. Duvic-Paoli, *Re-imagining the making of climate law and policy in Citizens' assemblies*, in *Transnational Environmental Law*, 11, 2, 2022, p. 254 ss.

⁵⁴ E. Philippe, *Lettre de mission à Patrick Bernasconi, Président du Conseil Economique Social et Environnemental*, Paris, 2 luglio 2019.

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

a maggioranza semplice per essere inclusa nel rapporto finale⁵⁵. Il lavoro della *Convention* è stato poi formalmente trasmesso all'esecutivo nel giugno 2020 e ha rappresentato la base di partenza per un intervento normativo di più ampio respiro, che ha visto la luce, principalmente⁵⁶, anche se parzialmente, nel disegno di legge governativo poi confluito nella *Loi Climat et Résilience* (legge n. 2021-1104 del 22 agosto 2021).

Secondo i dati del Ministero dell'Ecologia, delle 149 raccomandazioni, 3 sono state scartate, 46 risulterebbero in corso di implementazione e 100 sono state adottate totalmente o parzialmente⁵⁷. Questo dato registra il positivo traghettamento delle proposte dalla Ccc alla sede parlamentare, ma non dà conto, ad esempio, delle eventuali modifiche che naturalmente possono occorrere in sede parlamentare alle raccomandazioni, potenzialmente in grado di snaturare o sensibilmente alterare la proposta per come concepita originariamente dall'assemblea.

Non stupisce, proprio per questa ragione, che secondo altra ricostruzione solo 15 delle proposte effettivamente sono state recepite senza

⁵⁵ Le misure che hanno ricevuto il consenso più basso nella *Convention Citoyenne pour le Climat* riguardano prevalentemente ambiti ad alta sensibilità socio-economica. In particolare, la riduzione del limite di velocità autostradale a 110 km/h è stata approvata con il 59,7% dei voti; la proposta di inserire nel Preambolo della Costituzione la priorità ambientale tra le libertà fondamentali ha ottenuto il 58%; l'introduzione del reato di ecocidio il 63,4%; e l'aumento dei poteri del Cese il 59%. L'unica proposta bocciata è stata quella di ridurre la settimana lavorativa da 35 a 28 ore senza riduzione salariale, che ha ricevuto il 35% dei consensi. Cfr. <https://www.democracy-international.org/final-propositions-french-citizens-convention-climate>.

⁵⁶ Prendendo a riferimento i dati del Ministero dell'Ecologia, che dà conto della sede in cui sono confluite le proposte, si ricava che 62 di queste sono confluite nella *Loi Climat et Résilience* (Loi n. 2021-1104 du 22 août 2021), 39 nel *Plan France Relance* (Pnrr), 14 nella *Loi de finances* (Loi n. 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021), 13 nella *Loi anti gaspillage pour une économie circulaire* (Loi n. 2020-105 du 10 février 2020), 1 nella *Loi Parquet européen* (Loi n. 2020-1672 du 24 décembre 2020), 5 nella *Loi d'orientation des mobilités* (Loi n. 2019-1428 du 24 décembre 2019), 1 nel piano d'investimento France 2030, 24 sono state recepite dalla normativa europea ed internazionale, 6 in altre leggi, 1 nella Costituzione e 38 in altre modalità (essenzialmente sul piano della *soft law*).

⁵⁷ Cfr. <https://www.ecologie.gouv.fr/suivi-convention-citoyenne-climat/>. In particolare, alcune delle misure recepite hanno assunto rilievo primariamente simbolico, si pensi – a tal proposito – all'introduzione del reato di ecocidio nel codice penale francese (art. L. 231-3 del *Code de l'environnement*), benché in una forma giuridica attenuata rispetto alle proposte originarie; o il divieto di nuovi voli aerei domestici sulle tratte già coperte da collegamenti ferroviari inferiori a 2 ore e 30 minuti, il rafforzamento degli incentivi per la mobilità sostenibile, tra cui l'acquisto di biciclette elettriche, e l'imposizione di obblighi stringenti di ristrutturazione energetica degli edifici commerciali.

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

filtri, 55 sono state modificate o comunque indebolite rispetto all'originaria formulazione e 79 respinte o non applicate⁵⁸.

4. *Cosa resta della Convention Citoyenne pour le Climat? Un primo bilancio sull'impatto e qualche riflessione sulla circolabilità intra-ordinamentale (sul piano regionale) ed extra-ordinamentale della Ccc*

Ciò che accade dopo la deliberazione delle assemblee cittadine (in termini di impatto sul diritto positivo) è senz'altro uno dei criteri, anche se non il solo, per trarre alcune conclusioni rispetto alla domanda di ricerca posta in apertura, ovvero se questi strumenti partecipativi siano in grado di invertire la rotta sulla perdurante crisi della rappresentanza o, al contrario, vi sia il rischio che essi contribuiscano ad un peggioramento della stessa.

Questa operazione di *follow-up* delle Cca presenta, tuttavia, alcune intrinseche difficoltà strutturali, specie se si considera che le raccomandazioni che esitano dal processo deliberativo sono, come visto, quantitativamente elevate e qualitativamente eterogenee. Queste possono essere formulate in termini precisi e dettagliati (come standard vincolanti), oppure configurarsi come misure simboliche o trasformative, che necessitano di ulteriori operazioni per poter essere tradotte in disposizioni normative. In entrambi i casi, ad ogni modo, richiedono un coordinamento con le altre politiche pubbliche, compito che ricade inevitabilmente nelle istituzioni parlamentari e governative.

In questa prospettiva, l'esperienza francese della Ccc è stata accuratamente definita come un'assemblea con un «*trasformative deliberative content but a very limited impact on climate policy*»⁵⁹. Al di là dei dati numerici (di cui *infra* para. 3), le ragioni di questo impatto limitato sembrano potersi rinvenire nel fallimento del tentativo – senza precedenti⁶⁰ – di co-elaborazione della legge sul clima.

⁵⁸ Cfr. G. D'Allens - N. Boeuf - L. Dang, *Convention pour le climat: seules 10% des propositions ont été reprises par le gouvernement*, in *Reporterre*, 31 mars 2021, <https://reporterre.net/>. Tra queste, l'introduzione di una tassa sui dividendi per finanziare la transizione ecologica o il divieto di pubblicità per beni e servizi considerati altamente inquinanti, non hanno trovato ingresso nel testo legislativo.

⁵⁹ A. Galván Labrador - C. Zografos, *Empowerment and disempowerment in climate assemblies: The French citizens' convention on climate*, in *Environmental Policy and Governance*, 34, 2024, p. 418.

⁶⁰ E. Macron, *Réponse du président de la république aux membres de la convention citoyenne pour le climat*: 29 Juin 2020, <https://www.elysee.fr/>.

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

Tale processo collaborativo, non inizialmente preventivato⁶¹, è apertosi solo successivamente al lavoro deliberativo interno alla Ccc, è infatti rimasto incompiuto nel suo svolgimento concreto, generando un clima di crescente tensione con i membri della *Convention*⁶².

Ciò avveniva pur perdurando un formale *endorsement* da parte del Presidente della Repubblica, che aveva espressamente sottolineato l'importanza di un coinvolgimento diretto dei cittadini anche nella fase di recepimento delle proposte.

Eppure, nonostante i diversi incontri tra membri della Ccc, stakeholders, parlamentari e membri del Governo, che hanno ad ogni modo favorito un dibattito aperto nella fase pre-legislativa, il mancato rispetto delle aspettative dei cittadini circa la sottoposizione “*sans filtre*” promessa del Presidente Macron, ha portato ad un progressivo sgretolamento del patto di fiducia tra Governo e *Convention*⁶³, come emerso dalla ottava sessione della Ccc, convocata dopo la redazione delle raccomandazioni per registrare i *feedback* dei partecipanti all'assemblea⁶⁴.

Senza potersi soffermare in questa sede sull'esito di ciascuna raccomandazione, può essere utile brevemente guardare a due di queste, che hanno avuto un diverso esito pur essendo arrivate entrambe al vaglio del Parlamento.

⁶¹ La circostanza che tale fase non fosse programmata sin dall'inizio ha portato a due principali conseguenze che hanno avuto un effetto di *disempowerment*: la partecipazione dei cittadini al processo legislativo si svolgeva al di fuori della cornice della Ccc, perdendo quindi di legittimazione, e la mancanza della presenza degli esperti del *Comité de gouvernance* presenti invece durante i lavori della Ccc, cfr. A. Galván Labrador - C. Zografos, *op. cit.*, p. 421-422.

⁶² Vedasi, sul punto, G. D'Allens, *En colère, des membres de la Convention citoyenne boycottent le gouvernement*, in *Reporterre, le quotidien de l'Ecologie*, 14 dicembre 2020, <https://reporterre.net/>.

⁶³ A tal proposito, come ricordato da Duvic-Paoli, nel dicembre 2020, nel corso di una nuova sessione di domande e risposte con i cittadini, il Presidente della Repubblica ha riformulato in senso restrittivo il significato dell'impegno a recepire senza filtro le raccomandazioni della *Convention*, specificando che l'eventuale filtro alle proposte era da considerarsi solo l'omessa considerazione, mentre l'eventuale accantonamento a seguito di una discussione motivata non integrerebbe una violazione dell'impegno assunto, L.A. Duvic-Paoli, *op. cit.*, p. 255.

⁶⁴ Per una disamina dettagliata delle singole proposte della Ccc corredate dalla votazione sulla apprezzabilità della risposta del Governo, si rinvia al documento, *Convention Citoyenne pour le Climat, Avis de la Convention Citoyenne pour le Climat sur les réponses apportées par le gouvernement à ses propositions*, 2 marzo 2021, disponibile online al seguente link: https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2021/03/CCC-rapport_Session8_GR-1.pdf.

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

Il primo caso concerne la proposta di modifica dell'art. 1 della Costituzione⁶⁵, tramite l'inserimento tra i principi fondamentali della tutela dell'ambiente, della biodiversità e la lotta contro i cambiamenti climatici. La raccomandazione, accolta con favore dal Presidente della Repubblica, è stata tradotta in un disegno di legge costituzionale sottoposto all'esame del Parlamento, il cui testo è stato approvato in prima lettura dall'Assemblea Nazionale, salvo poi arenarsi per un disaccordo tra le due Camere sulla scelta lessicale che doveva caratterizzare l'azione della Repubblica, con particolare riguardo alla intensità del dovere in capo a quest'ultima⁶⁶. Il Primo ministro si è così trovato a dover prender atto dell'impasse e ad annunciare l'abbandono del progetto di riforma.

Diverso epilogo ha invece avuto la proposta di riforma del Cese⁶⁷, recepita dal Parlamento con la già richiamata legge organica n. 2021-27, che ha formalmente riconosciuto la possibilità di coinvolgere i cittadini – in termini di partecipazione o consultazione – nell'ambito dei lavori dell'organo, inserendo peraltro il sorteggio quale mezzo per determinare i partecipanti (art. 4).

Sempre con l'intento di rinvigorire la partecipazione, la legge organica abbassa sensibilmente il numero delle firme necessario per la consultazione tramite petizioni del Consiglio economico, sociale e ambientale (da 500.000 a 150.000), riducendo l'età minima richiesta per la raccolta firme a 16 anni (art. 3). Ed infine, sulla scia della revisione volta a snellire l'assetto organizzativo del Consiglio, con riduzione del numero dei componenti a 175, viene introdotta una procedura semplificata per la consultazione, con possibilità che la commissione competente fornisca entro tre settimane una bozza di parere, che diviene definitivo qualora il Presidente o un terzo dei

⁶⁵ L'articolo proposto in sede di deliberazione della CCC era il seguente «*La République garantit la préservation de la biodiversité, de l'environnement et lutte contre le dérèglement climatique*».

⁶⁶ La formulazione iniziale prevedeva, infatti, la garanzia della preservazione dell'ambiente e della diversità biologica e la lotta contro i cambiamenti climatici. Tale scelta era stata oggetto di attenzione nel parere del Consiglio di Stato, che raccomandava al Governo di dettagliare maggiormente gli effetti giuridici auspicati dalla riforma, specie per la conciliazione delle istanze ambientali con gli altri interessi pubblici. Cfr. Conseil d'État, *Avis sur un projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1er de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement*, 21 gennaio 2021, para. 8.

⁶⁷ Per prendere visione del testo della raccomandazione di riforma del Cese, approvato al 59%, *Convention Citoyenne pour le Climat, Les propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat*, 29 gennaio 2021, p. 420. <https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/pdf/ccc-rapport-final.pdf>.

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

membri del Cese non chiedano che esso venga preso in esame dall'assemblea plenaria (art. 5).

I due esempi aiutano a mettere in evidenza come la discrezionalità politica possa – legittimamente – produrre delle oscillazioni sul recepimento delle raccomandazioni elaborate dalle assemblee cittadine.

Da un lato, il fallimento dell'ambiziosa proposta di modifica costituzionale trova spiegazione nell'alto grado di conflittualità tra gli interessi ambientali e socio-economici e nella previsione di modifiche non solo simboliche, ma implicanti nuove priorità in termini di doveri costituzionali in capo alla Repubblica. Dall'altro, la riforma del Cese si è rivelata invece più facilmente permeabile al recepimento parlamentare, probabilmente in virtù della natura consultiva di tale organo, che si muove in una sfera para-legislativa, con poteri normativi indiretti e meno portati a far sorgere controversie politiche frontali.

Emerge, dunque, come – in termini di impatto – il successo delle assemblee cittadine dipenda non solo dalla qualità delle raccomandazioni, ma anche e soprattutto dalla disponibilità politica al loro accoglimento (e, del resto, non potrebbe essere diversamente)⁶⁸.

Un ulteriore profilo che può essere valutato per misurare il buon esito della Nccas, come già accennato, è la propensione alla circolabilità del modello sia sul piano intra-ordinamentale che extra-ordinamentale. Con riguardo a quest'ultimo profilo, la Francia ha senz'altro svolto un ruolo co-protagonista (se si tiene conto delle precedenti e concomitanti esperienze anglosassoni) nella circolazione delle assemblee, contribuendo in modo significativo alla creazione di uno standard deliberativo replicabile in altri ordinamenti.

Lo dimostrano, fra le altre, l'implementazione in Austria della *Klimarat* (gennaio – giugno 2022), in Spagna della *Asamblea Ciudadana para el Clima* (novembre 2021 – maggio 2022), in Norvegia della *Nasjonalt folkepanel om bærekraftig forbruk* (novembre 2024 – gennaio 2025), in Svezia della *Medborgarråd om klimatet* (marzo 2024 – maggio 2024).

Ad ogni modo, oltre alla circolazione del modello francese al di fuori dell'ordinamento, la *Convention Citoyenne pour le Climat* ha generato effetti

⁶⁸ Come sottolineato da Adrièle Jestin, la promessa del Presidente della Repubblica, da un punto di vista giuridico, era priva di valore giuridico per due ragioni. In primo luogo, per l'irresponsabilità politica e giuridica del Presidente sancita dalla Costituzione all'art. 67 per «*des actes accomplis en cette qualité*» e, secondariamente, poiché «*le dispositif des conventions citoyennes, et plus largement les dispositifs de consultation d'un public tiré au sort, ne trouvaient dans le droit en vigueur, aucune assise*», A. Jestin, *Les conventions citoyennes Un dispositif instrumentalisé, mais non institutionnalisé*, in *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 138, 2, 2024, p. 467.

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

anche sul piano interno, stimolando, seppur in modo disomogeneo, la diffusione di pratiche deliberative ispirate alla CCC su scala regionale e locale. Tale processo è avvenuto in assenza di un quadro normativo uniforme, specialmente su impulso volontario dei Ceser (*Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux*) o dei Consigli regionali.

Concentrando l'attenzione sulle esperienze regionali, merita di essere segnalata la *Convention Citoyenne pour l'Occitanie*, nata su impulso politico (in questo caso dell'assemblea regionale), la quale dava *mandat* alla *Convention*, ricalcando la *lettre de mission* della Ccc, con la specifica per cui il lavoro della stessa sarebbe rientrato «nelle competenze che il legislatore ha attribuito ai Consigli Regionali, nonché nel quadro e nei limiti di bilancio del nostro ente territoriale»⁶⁹.

Sul piano organizzativo, l'assemblea regionale si presentava omogenea a quella nazionale, con composizione tramite sorteggio stratificato e un impianto deliberativo anch'esso articolato in sessioni e, nel caso dell'Occitanie, con la promessa di incorporare le risultanze nel *Green New Deal régional*.

Sono tuttavia presenti alcuni profili di discontinuità, che si registrano anzitutto nel mandato più ampio dell'assemblea cittadina regionale, pur intercettando la stessa in misura significativa le problematiche ambientali, ma soprattutto nell'aver avuto un iter post-deliberativo più strutturato.

In proposito, all'esito delle tre sessioni di dibattito, la *Convention* approvava un *avis citoyen* contenente circa 300 proposte (52 delle quali sono state definite misure prioritarie), le quali venivano sottoposte a consultazione pubblica mediante una votazione regionale, tenutasi dal 16 ottobre all'8 novembre 2020 e aperta ai cittadini di età pari o superiore a 15 anni. In aggiunta alla consultazione, la Regione istituiva un *Comité de suivi de*

⁶⁹ C. Delga, *Mandat donné par la Région aux membres de la Convention citoyenne pour l'Occitanie*, 9 settembre 2020, disponibile online al seguente link: <https://jeparticipe.laregioncitoyenne.fr/>.

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

la *convention citoyenne pour l'Occitanie*⁷⁰ per 18 mesi (sino al 15 giugno 2022) per assicurare una fase di monitoraggio sulle raccomandazioni⁷¹.

Altrettanto significativa è la *Convention Citoyenne pour le Climat et la Biodiversité* lanciata nel 2023 dalla Regione Bourgogne-Franche-Comté, in questo caso saldamente incentrata sulla materia climatica. L'iniziativa, promossa dal Presidente del Consiglio regionale con il supporto del Ceser, ha coinvolto 50 cittadini selezionati tramite sorteggio (di cui 36 sono stati partecipanti attivi), incaricati di formulare raccomandazioni in materia di mobilità sostenibile, uso del suolo, agricoltura, biodiversità ed energia.

L'assemblea, riunitasi per cinque sessioni da novembre 2023 a giugno 2024, ha elaborato 272 proposte che sono state presentate ai rappresentanti regionali in Assemblea plenaria il 20 febbraio 2025. Interessante, in questo caso, osservare che, secondo il rapporto Oidp, della totalità delle proposte della Convention, il 34% non rientra nelle competenze regionali, il 29% sono proposte basate su norme già in vigore ma da ampliare o modificare e il 6% sono nuove proposte relative alle competenze della regione Bourgogne-Franche-Comté⁷².

Ancora, sulla stessa scia, merita attenzione la *Convention Citoyenne Métropolitaine pour le Climat* di Grenoble Alpes⁷³, che si è svolta nel 2022 e ha visto anch'essa una maggior interazione, rispetto al piano nazionale, tra

⁷⁰ Il Comitato si componeva di 15 cittadini volontari estratti a sorte, rispettando l'equilibrio geografico e la parità di genere, di 2 co-presidenti della Convention regionale e di 4 consiglieri regionali. Oltre al monitoraggio dell'attuazione delle raccomandazioni formulate, è stato istituito uno spazio permanente di dialogo tra cittadini e rappresentanti regionali, finalizzato a verificare in che misura le proposte della convenzione vengano effettivamente considerate nell'elaborazione e nell'attuazione del Patto Verde regionale e, più in generale, delle politiche pubbliche locali. Parallelamente, con l'istituzione del Comitato è stato sottolineato l'importanza di garantire che l'esito della votazione conclusiva dei cittadini – strumento con cui sono state definite le priorità tra le proposte – sia rispettato e incorporato nei processi decisionali successivi. Infine, la Regione è chiamata a rendere conto in modo trasparente agli abitanti dell'Occitania di quanto e come le proposte formulate dalla convenzione siano state prese in carico, assicurando un effettivo riscontro tra deliberazione partecipativa e azione amministrativa. Per prendere visione dei rapporti del *Comité de suivi de la convention citoyenne pour l'Occitanie*, <https://jeparticipe.laregioncitoyenne.fr/>.

⁷¹ Rifacendosi ai dati forniti dalla Regione, 45 misure prioritarie e 155 proposizioni sono state integrate nel *Plan de Transformation et de Développement* adottato dal Consiglio regionale del 19 novembre 2020.

⁷² I dati forniti sono rinvenibili al seguente link, Oidp, *La Convention Citoyenne pour le Climat et la Biodiversité de la région Bourgogne-Franche-Comté*, <https://oidp.net/fr/practice.php?id=1431>.

⁷³ L'esperienza di Grenoble è approfondita in R. Louvin, *op. cit.*, p. 13 ss.

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

cittadino ed ente territoriale, in questo caso concretizzandosi in una seduta *ad hoc* del Consiglio metropolitano per l'esame delle 239 proposte della Convention e per la relativa votazione.

Similarmente al caso della Regione Bourgogne-Franche-Comté, anche per Grenoble si pone, in filigrana, il nodo delle competenze, che si conferma cruciale non solo nel contesto francese, fortemente centralizzato, ma anche rispetto ad altri ordinamenti a struttura più decentrata, poiché la materia ambientale, per sua natura, impone inevitabilmente una delimitazione del margine di manovra degli enti sub-statali nei confronti dello Stato centrale⁷⁴.

Dall'esame del Consiglio è infatti risultato che 56 raccomandazioni erano esterne alla sfera di competenza dell'ente metropolitano e, delle restanti 190 proposte, 144 risultavano già in corso di implementazione (seppur con gradi di sviluppo differenti), 88 erano considerate azioni meritevoli di rafforzamento; 34 erano classificate come "da studiare", in quanto, nella formulazione proposta dalla *Convention*, non risultavano immediatamente applicabili; 7 "da avviare senza indugio", in ragione della loro urgenza, rilevanza strategica o facilità di attuazione. Infine, cinque azioni sono state valutate come non pertinenti rispetto agli orientamenti politici o tecnici adottati, o già coperte da altri interventi in corso in ambiti diversi⁷⁵.

5. *L'esperienza spagnola della Asamblea Ciudadana para el Clima*

Tra le diverse esperienze europee di assemblee nazionali sul clima, degno di nota è il caso spagnolo della *Asamblea Ciudadana para el Clima*, che condivide la logica *top-down* e il ricorso al sorteggio stratificato della *Convention Citoyenne pour le Climat*, cui in parte si ispira, ma presenta altresì alcuni tratti distintivi tanto sul piano di ancoraggio normativo della assemblea, quanto sul piano della governance multilivello.

Prima di entrare nel merito, giova precisarsi che l'ordinamento spagnolo dispone, al pari di quello francese, di solide basi costituzionali in

⁷⁴ Sulla tendenza dell'ambiente ad un accentramento delle competenze verso il centro, anche in ordinamenti decentrati, S. G. Rodrigo - M. Alda-Fernandez - M. Kölling, *Climate Governance and Federalism in Spain*, in A. Fenna - S. Jodoin - J. Setzer, (eds.) *Climate Governance and Federalism: A Forum of Federations Comparative Policy Analysis*, Cambridge, 2023, p. 263-284

⁷⁵ Sulla *Convention Citoyenne Métropolitaine pour le climat*, Les Engagements de la Métropole <https://conventionclimat.grenoblealpesmetropole.fr>.

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

materia di partecipazione civica, sebbene queste siano espresse in termini generali e non specificamente riferite alla sfera ambientale⁷⁶.

Il riferimento è agli articoli 23 e 9.3 della Costituzione del 1978, che sanciscono, rispettivamente, la fundamentalità del diritto dei cittadini alla partecipazione, diretta o per mezzo di rappresentanti, alla decisione pubblica⁷⁷ e l'obbligo per i poteri pubblici di agevolare la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale del Paese⁷⁸.

A questi possono inoltre aggiungersi l'articolo 105 Cost., che disciplina la partecipazione nel procedimento amministrativo (in termini di audizione e accesso dei cittadini), l'art. 27.5 e 51.2, che raccomandano la promozione, da parte dei poteri pubblici, di una partecipazione effettiva nella costruzione di politiche settoriali.

Per quanto non si tratti di precetti immediatamente operativi nella disciplina della partecipazione ambientale, tali disposizioni sono specchio di un ecosistema giuridico e istituzionale predisposto, quantomeno sul piano assiologico, ad accogliere – e in taluni casi a promuovere – forme innovative di coinvolgimento pubblico nei processi decisionali⁷⁹.

⁷⁶ Come osservato da Pérez Alberdi, sebbene la Costituzione spagnola utilizzi una formulazione apparentemente neutra nel disciplinare le diverse forme di partecipazione democratica, un'interpretazione sistematica del testo costituzionale conduce a riconoscere il carattere eminentemente rappresentativo dell'ordinamento. L'Autore sottolinea che «Tale configurazione si fonda sull'articolo 23 CE – che sancisce il diritto dei cittadini a partecipare alla vita politica attraverso i propri rappresentanti – e trova ulteriore conferma in altri precetti, tra cui gli articoli 68, 69, 152.1 e 140 CE. In questo quadro, gli strumenti di partecipazione diretta appaiono chiaramente configurati in termini eccezionali e con portata restrittiva, come evidenziato dagli articoli 87.3, 92, 140, 149.1.32, 151.2 e 152.2 CE» (trad. libera), M.R. Pérez Alberdi, *Democracia representativa y participación ciudadana en España*, in *Federalismi.it*, 10, 2014, p. 4.

⁷⁷ In argomento, M.R. Pérez Alberdi, *El Derecho Fundamental a participar en los asuntos públicos*, Madrid, 2013.

⁷⁸ In particolare, gli strumenti partecipativi previsti dalla Costituzione sono il referendum, il diritto di petizione e l'iniziativa legislativa popolare. La giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* ha chiarito che la vaghezza della formula di cui all'art. 23 potrebbe spingere ad una interpretazione estensiva del diritto di partecipazione; il sistema è, invece, eminentemente rappresentativo tant'è che la massima espressione della partecipazione dei cittadini nei processi decisionali viene individuata, dal Tribunale costituzionale nell'elettorato attivo e passivo e negli strumenti costituzionalmente previsti per esercitare la sovranità popolare, Cfr. Sent. Tribunal Constitucional n. 51/1984, 25 aprile 1984, considerando in diritto n. 2. Approfondisce, inoltre, il tema I.M. Lo Presti, *op. cit.*, pp. 7-8.

⁷⁹ Sul tema, E. Ganuza Fernández, *Los presupuestos participativos en España: impacto y futuro en la ciudades*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa – Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., p. 113 ss.

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

Tale vocazione partecipativa si è tradotta, in ambito ambientale, nella nota *Ley* n. 27/2006, de 18 *de julio*, che recepisce la Convenzione di Aarhus e riconosce ai cittadini il diritto all'informazione ambientale, alla partecipazione nei procedimenti decisionali in materia ambientale e all'accesso alla giustizia in caso di violazione di tali diritti.

Nelle pieghe di tale cornice normativa, l'intensificarsi della crisi climatica ha rappresentato un momento di accelerazione nell'evoluzione della risposta del Governo, sollecitando – sotto la spinta di pressioni tanto interne quanto internazionali – l'adozione di misure più ambiziose e strutturate. In tale contesto si inserisce la *Declaración del Gobierno ante la Emergencia Climática y Ambiental*, approvata dal Consiglio dei ministri il 21 gennaio 2020, la quale includeva, tra le azioni da intraprendere nei primi cento giorni di legislatura, anche l'istituzione di un'assemblea cittadina nazionale sul cambiamento climatico.

Tale previsione ha trovato una compiuta formalizzazione solo con l'approvazione della *Ley* n. 7/2021, de 20 *de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética* (Lccte), che rappresenta il primo tentativo sistematico da parte dello Stato spagnolo di organizzare in modo coerente la governance climatica.

Tra i vari elementi di interesse della legge, emerge la valorizzazione della partecipazione dei cittadini come componente strutturale della governance climatica, riconosciuta non più solo in chiave consultiva, ma quale risorsa per la legittimazione sostanziale delle decisioni pubbliche e per l'efficacia delle strategie di transizione energetica. Ed infatti, all'art. 39 – titolato *Participación pública* – viene sancito l'impegno del Governo a rafforzare i meccanismi di partecipazione già esistenti e a garantire una partecipazione strutturata dei cittadini in materia di cambiamento climatico, mediante l'istituzione della assemblea cittadina sul cambiamento climatico.

A differenza del caso francese, dove la *Convention Citoyenne pour le Climat* ha preceduto ed ispirato direttamente l'elaborazione della legge sul clima, in Spagna il processo ha seguito un ordine inverso; è stata la stessa legge a precedere – e in parte a modellare – l'istituzione dell'assemblea dei cittadini.

Questo dato aiuta a mettere in evidenza un ulteriore elemento strutturale di discontinuità tra i due modelli. Mentre in Francia la Ccc si fondava esclusivamente su un impegno esecutivo, senza che questo venisse contestualizzato in una cornice normativa di regolamentazione, la Spagna ha invece inserito l'istituzione dell'assemblea dei cittadini direttamente nel proprio corpus legislativo, rendendola un organo permanente, delegando all'Amministrazione la regolamentazione degli aspetti essenziali. Ed infatti,

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

in attuazione dell'art. 39 della *Ley* n. 7/2021, è stato adottato l'*Orden* Ted/1086/2021 del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, che introduce formalmente l'*Asamblea Ciudadana para el Clima* (Acc)⁸⁰, disciplinandone la composizione, le modalità di selezione, le incompatibilità, le fasi operative e il mandato.

Oltre a rappresentare una sede strutturata (e permanente) di partecipazione pubblica a livello statale, l'assemblea è stata concepita anche con una funzione di stimolo per l'adozione di esperienze analoghe a livello sub-statale. In questo senso, la legge non impone un coordinamento multilivello vincolante, ma raccomanda espressamente – nello stesso art. 39 – l'istituzione di assemblee deliberative sul clima anche in ambito regionale e comunale, lasciando tuttavia ampia discrezionalità alle autorità territoriali.

Sempre in relazione al rapporto tra i diversi livelli di governo e gli strumenti di partecipazione, l'art. 27 prevede che il Governo approvi, ogni cinque anni, le Strategie di Giusta Transizione con la partecipazione delle Comunità Autonome e degli agenti sociali.

Ma tornando all'assemblea, l'*Orden* dispone all'art. 2 che essa debba riunire 100 persone in grado di riflettere la diversità della società spagnola, con selezione affidata – anche in questo modello – ad un soggetto terzo e indipendente, incaricato di applicare una metodologia che garantisca casualità e rappresentatività socio-demografica del sorteggio.

Con riguardo a quest'ultimo profilo, la stessa ordinanza elenca i criteri minimi che devono essere considerati, ovvero età, sesso, livello di istruzione, origine geografica e residenza in aree urbane o rurali. All'articolo 3, l'*Orden* fissa inoltre l'oggetto del primo mandato della *Asamblea Ciudadana para el Clima*, incentrato sul quesito: «Una Spagna più sicura e più giusta di fronte al cambiamento climatico: come possiamo farlo?»⁸¹, prevedendo altresì che, all'esito dei lavori, le risultanze dell'assemblea saranno rimesse al Governo e presentate alla Plenaria del Congresso dei Deputati.

⁸⁰ Per ricostruire il caso spagnolo sin dalle sue origini, si rinvia a E.M. Álvarez González, *Asamblea Ciudadana Para El Clima: ¿Hacia un verdadero derecho a la participación ciudadana en materia de medio ambiente?*, in L. Tolivar Alas - A.J. Huergo Lora - T. Cano Campos (a cura di), *El patrimonio natural en la era del cambio climático*, 2022, p. 527-536; C. Plaza, *La emergencia de asambleas ciudadanas de cambio climático en la Unión Europea. El caso de España*, in *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, vol. 124, 2022, p. 45-76.

⁸¹ L'*Orden* TED/1086/2021 precisa che la domanda su cui si impernia il primo mandato, che si lega all'obiettivo della neutralità climatica fissato dal diritto internazionale ed europeo, sarebbe stata ristretta a temi più specifici che saranno proposti dal gruppo di esperti indipendenti. Il gruppo si sarebbe composto di un massimo di 20 persone di riconosciuto prestigio nei settori del clima, dell'energia, della biodiversità, dell'ambiente e della trasformazione sociale.

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

A supporto dei lavori dell'assemblea è stato inoltre previsto un gruppo di coordinamento indipendente per facilitare il lavoro tecnico di preparazione, attuazione e supporto logistico dell'assemblea⁸² e un gruppo di esperti (di massimo 20) con funzioni di natura consultiva, di nomina del *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico* (Miteco), che deve tenere in debito conto le raccomandazioni della *Comisión Nacional del Clima*, del *Consejo Asesor de Medio Ambiente* e delle Commissioni parlamentari per la transizione ecologica del Congresso dei Deputati e del Senato (art. 4.1).

Sulla base di queste coordinate, la *Asamblea Ciudadana para el Clima* si è svolta tra il 2021 e il 2022 con cinque sessioni online ed una in presenza a Madrid con il supporto tecnico-organizzativo – come omologo del Cese in Francia – della *Oficina Española de Cambio Climático* (Oecc), operante nel Ministero per la Transizione Ecologica. Al termine dei lavori sono state formalmente adottate 172 raccomandazioni, suddivise in cinque macro-aree; consumo, alimentazione e utilizzo del suolo, lavoro, comunità, salute e assistenza ed ecosistemi.

Se il solido impianto normativo su cui si è fondata l'*Asamblea Ciudadana para el Clima* (Acc) lasciava presagire una fase di follow-up altrettanto strutturata, la prassi ha rivelato invece diversi limiti organizzativi e strategici, lasciando una sostanziale ambiguità sul reale impatto delle proposte dell'assemblea.

Tali aspettative sono state solo parzialmente rispettate, segnatamente per quel che riguarda la trasmissione al Governo del rapporto finale⁸³. Non può dirsi lo stesso, invece, per l'ulteriore (seppur scarna) indicazione contenuta nell'*Orden Ted/1086/2021* circa la presentazione e discussione delle raccomandazioni in seduta plenaria del Congresso dei Deputati, solo parzialmente rispettata con un evento istituzionale alla presenza dei

⁸² È l'organo di coordinamento incaricato di facilitare l'avvio e il supporto logistico dell'assemblea e si componeva del *Basque Center for Climate Change* (BC3), un centro di ricerca internazionale multidisciplinare di eccellenza con sede a Vizcaya e della Rete Spagnola per lo Sviluppo Sostenibile, appartenente alla Rete di Soluzioni per lo Sviluppo Sostenibile (Sdsn) delle Nazioni Unite.

⁸³ Con riguardo ai rapporti tra Acc e Governo delle raccomandazioni, la *Asamblea Ciudadana para el Clima* consegnava il rapporto al Presidente del Governo Pedro Sánchez e alla ministra della *Transición Ecológica y el Reto Demográfico* Teresa Ribera il 6 giugno 2022, salvo poi presentare, il 22 luglio successivo, lo stesso al Consiglio dei ministri. Il presidente del Governo, in occasione della ricezione formale delle raccomandazioni, si era impegnato a pubblicare entro giugno 2023 una risposta ufficiale del governo, nella quale valutare la fattibilità di integrare le proposte nelle azioni politiche nazionali. Per maggiori informazioni, <https://asambleaciudadanadelcambioclimatico.es/>.

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

Presidenti del Congresso e del Senato, ove cinque membri dell'assemblea hanno illustrato il lavoro svolto⁸⁴.

Ciò premesso, un ruolo primario nel recepimento e raccordo tra raccomandazioni dell'Acc e politiche pubbliche è stato demandato alla *Oficina Española de Cambio Climático*, che si è mossa senza tuttavia creare strutture permanenti o procedure standardizzate, ma seguendo una linea prevalentemente dialogica. In una prima fase, tra settembre e dicembre 2022, sono stati organizzati una serie di incontri tra alcuni portavoce dell'Acc (nominati dall'Oecc) con le amministrazioni regionali (tra cui Valencia, Estremadura, La Rioja, Catalogna e governo delle Isole Canarie), *stakeholders* e rappresentanti della Federazione spagnola dei comuni e delle province (Femp)⁸⁵.

Parallelamente, l'Oecc conduceva un'analisi preliminare delle proposte dell'assemblea, classificandole per stato dell'arte, titolarità della competenza di attuazione, modalità operative e tempi di realizzazione, salvo poi trasmetterle ai 21 ministeri competenti, con l'obiettivo di chiarire lo stato dell'arte e le strategie di implementazione.

Malgrado ciò, come evidenziato dal Rapporto Knoca del 2023 (una delle pochissime fonti in materia di follow-up della Acc), la qualità e la tempestività dei contributi ministeriali è risultata variabile e in alcuni casi insoddisfacente, al punto che nel marzo 2023 l'Oecc stava ancora valutando la possibilità di ulteriori incontri bilaterali per chiarire punti rimasti irrisolti, senza una definizione chiara della struttura complessiva della risposta ufficiale del governo, né le modalità di monitoraggio e di reporting futuro⁸⁶.

⁸⁴ Sulla interlocuzione tra i portavoce della assemblea e il Congresso, e l'insofferenza dei primi circa l'inattuazione delle raccomandazioni, A. Torices, *Los españoles reclaman un pacto de Estado contra el cambio climático*, in *El correo*, 25 ottobre 2022, <https://www.elcorreo.com/>. A questo incontro ne ha fatto seguito un secondo, il 31 agosto 2022, tra la vicepresidente del Governo e Ministra del Lavoro Yolanda Díaz e alcuni portavoce dell'Acc, in cui è stato presentato un primo documento sull'attuazione delle proposte di competenza ministeriale.

⁸⁵ Si ritrova traccia degli eventi di presentazione alle Comunità autonome in <https://asambleaciudadanadelcambioclimatico.es/>.

⁸⁶ J.L. Fernández Martínez, *Impact Evaluation of the Spanish Citizens' Climate Assembly*, 2023, p. 20-26, https://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/31129/SCCA%20IMPACT_edited_pdf_v5%20%284%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Lo stesso autore riferisce che il 12 luglio 2023, dieci giorni prima delle elezioni, i membri dell'assemblea hanno ricevuto dall'Ufficio della Presidenza del Governo una comunicazione via e-mail, con una relazione riservata sull'attuazione delle 172 raccomandazioni. Secondo quanto riportato da una partecipante intervistata, la valutazione governativa indicava che circa un terzo delle

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

Tentare di ricostruire le cause che hanno portato a tale zona grigia, ancor più marcata rispetto alla Ccc francese, può rivelarsi complesso.

Senz'altro potrebbe aver inciso la mancanza di un procedimento legislativo *ad hoc* verso cui far primariamente confluire le raccomandazioni dell'assemblea, al pari della legge sul clima francese, così rendendo più difficile la tracciabilità delle raccomandazioni.

Ma, allargando lo sguardo, risulta ancor più verosimile che tale incertezza si possa ricavare dalla mancanza di un coordinamento centralizzato e diretto da parte dell'esecutivo nazionale, avendo la Spagna preferito optare per un approccio di tipo dialogico e policentrico, che cercava di valorizzare la sensibilizzazione degli attori istituzionali e la distribuzione delle raccomandazioni ai ministeri e alle amministrazioni competenti.

L'assenza di obblighi vincolanti di risposta individuati a monte, unitamente alla mancata previsione di un organo *ad hoc* incaricato del monitoraggio hanno contribuito a "diluire" la responsabilità politica e amministrativa centrale sul piano dell'attuazione, così arrivando a crearsi una certa ambiguità sull'efficacia reale dell'esperienza deliberativa⁸⁷.

6. *La circolabilità intra-ordinamentale nelle Comunità Autonome*

L'ordinamento spagnolo si fonda su un modello di decentramento articolato e tendenzialmente asimmetrico, che riconosce alle Comunità autonome un'autonomia politica, legislativa e amministrativa di rango

raccomandazioni risultava attuato (includendo, però, anche misure già precedentemente in vigore), un quarto era stato trasmesso ad altre amministrazioni, un altro quarto era in fase di revisione, mentre per le restanti non erano ancora state individuate misure specifiche, spec. p. 23-24.

⁸⁷ Va segnalato che, proprio per la mancanza di indicazioni circa il processo di follow-up, è stata presentata una *Proposición no de Ley para mejorar la participación democrática efectiva de la Asamblea Ciudadana para el Clima* da parte del gruppo ecologista Verdes Equo per sollecitare il Governo ad intervenire.

La proposta, depositata presso la Commissione Transizione Ecologica del Congresso dei Deputati, demandava al Governo l'adozione di misure volte a migliorare il funzionamento delle assemblee climatiche, tra cui l'istituzione di un meccanismo di follow-up pubblico e periodico sulle raccomandazioni formulate dall'Assemblea nazionale; la calendarizzazione obbligatoria di una risposta ufficiale da parte dell'esecutivo; e la creazione di un organismo indipendente di monitoraggio con partecipazione della società civile. Cfr. <https://verdesequo.es/presentamos-una-pnl-para-mejorar-el-funcionamiento-de-las-asambleas-climaticas>.

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

costituzionale. Tale autonomia si esprime attraverso statuti propri e si traduce in una competenza legislativa in numerosi settori, tra cui rientra anche la materia ambientale, che molte autonomie regionali hanno progressivamente valorizzato anche sul piano della partecipazione civica⁸⁸. È in questa cornice che devono essere inquadrati le assemblee cittadine regionali sul clima, le quali si sviluppano in un contesto giuridico-istituzionale che consente agli enti sub-statali di disciplinare e promuovere strumenti deliberativi autonomi, come confermato dal già menzionato art. 39 della *Ley* n. 7/2021, che incoraggia il ricorso a meccanismi partecipativi da parte delle autonomie territoriali⁸⁹.

Tra le Comunità autonome peculiare è il caso della Catalogna, già nota per essere un esempio virtuoso di esperimenti partecipativi “decentrati” nell’ambito dei procedimenti normativi; i quali erano inizialmente posti in essere con atti di *soft law*⁹⁰, salvo poi essere sistematizzati e valorizzati in un’apposita legge, la *Ley* n. 10/2014 *de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana*.

Proprio questa legge fornisce le coordinate per la diffusione delle assemblee cittadine, grazie alla previsione dello strumento dei forum partecipativi, intesi come spazi di deliberazione, analisi, proposta e valutazione delle iniziative e delle politiche pubbliche, di natura temporanea o permanente (art. 55 co. 1) e formati da gruppi di cittadini e rappresentanti di enti rappresentativi, selezionati dall’amministrazione come campione

⁸⁸ Per quanto anche l’ordinamento francese abbia intrapreso, a partire dagli anni Ottanta, un percorso di decentramento – rafforzato con la riforma costituzionale del 2003 – esso resta strutturalmente distinto da quello spagnolo, sia sul piano dell’architettura istituzionale che della portata delle competenze attribuite agli enti territoriali. In Francia, le collettività territoriali godono di un’autonomia prevalentemente amministrativa, esercitata entro i confini del principio di indivisibilità della Repubblica e priva di poteri legislativi propri, con conseguente minore capacità di iniziativa normativa autonoma in materia ambientale e partecipativa. In argomento, S. Gambino, *Continuità (molte) e discontinuità (poche) nel recente decentramento francese* in *Amministrare*, 2, 2003, p. 253-284; in chiave comparata, G.F. Ferrari, *Federalismo, regionalismo e decentramento del potere in una prospettiva comparata*, in *Le Regioni*, 4, 2006, p. 589 ss.

⁸⁹ E.M. Álvarez González, *La Asamblea Ciudadana para el Clima: ¿Un modelo a seguir en las asambleas ciudadanas regionales y locales?*, in *Actualidad Jurídica Ambiental*, vol. n. 122, 2022, p. 1-41.

⁹⁰ Il riferimento è in particolare al *Pla interdepartamental de participació ciutadana* 2008-2010 e il *Libre verd de la qualitat democràtica y el debate surgido en* 2009 y 2010.

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

rappresentativo di un settore o collettività direttamente interessato dall'iniziativa o dalla politica pubblica⁹¹.

Tale previsione, unita al riferimento alla *Mesa Social del Cambio Climático*⁹² di cui all'art. 31 della *Ley catalana* n. 16/2017, ha portato la *Generalitat de Catalunya* ad avviare l'*Assemblea Ciutadana pel Clima de Catalunya*, che si è svolta dal 18 novembre 2023 sino al 10 febbraio 2024, mantenendo una leadership governativa⁹³ pur essendo co-finanziata dal progetto europeo Horizon "Climas".

In linea di continuità con l'Acc, è stata prevista la partecipazione di esperti e facilitatori, con selezione dei partecipanti tramite sorteggio stratificato, grazie all'Istituto di Statistica della Catalogna e alla *Sortition Foundation* e tramite invio casuale di 20.000 lettere d'invito e successiva selezione di un panel di 100 cittadini secondo criteri di rappresentatività territoriale, socio-demografica e di genere.

Il processo si è sviluppato lungo quattro fasi – selezione, formazione, deliberazione e ritorno – ed è stato supervisionato da un *grupo motor* indipendente, incaricato di garantire la qualità e l'integrità dello stesso, e, nel ruolo di esperti specializzati, da 4 tecnici dell'Ufficio Catalano per il Cambiamento Climatico e dell'Istituto Catalano per l'Energia (*grupo de contenidos*)⁹⁴.

Al termine dei lavori, in tutto suddivisi in sei sessioni aventi come macro-tema il problema del clima, rispettivamente declinato nell'ambito

⁹¹ Evidenzia quest'analogia, E.M. Àlvarez González, *La Asamblea Ciudadana para el Clima: ¿Un modelo a seguir en las asambleas ciudadanas regionales y locales?*, in *Actualidad Jurídica Ambiental*, 122, 2022, p. 30. Peraltro, tale framework normativo viene richiamato altresì nell'*Acord GOV/188/2022, de 27 de setembre, pel qual s'estableixen les bases per a l'organització d'una Assemblea Ciutadana pel Clima del Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural*.

⁹² Art. 31 co. 1 della *Ley catalana* n. 16/2017, «*La Mesa Social del Cambio Climático è un organo collegiale assegnato al dipartimento competente in materia di cambiamento climatico che canalizza la partecipazione, l'informazione e la consultazione delle entità e delle organizzazioni più rappresentative del tessuto sociale, economico e ambientale della Catalogna in merito alle politiche climatiche*» (trad. libera).

⁹³ Nello specifico la leadership dell'assemblea promanava dal Dipartimento per l'Azione per il Clima, l'Alimentazione e l'Agenda Rurale, attraverso la Direzione Generale per la Qualità Ambientale e il Cambiamento Climatico e l'Ufficio Catalano per il Cambiamento Climatico e dal Dipartimento della Presidenza, attraverso la Sottodirezione Generale della Partecipazione Cittadina, della Direzione Generale del Buon Governo, dell'Innovazione e della Qualità Democratica e la Sottodirezione Generale della Partecipazione Cittadina.

⁹⁴ Sulla governance dell'assemblea, cfr. <https://participa.gencat.cat/processes/assembleaclima/f/3833/>.

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

delle energie rinnovabili e dei modelli agroalimentari⁹⁵, sono state adottate 48 raccomandazioni, di cui 23 proposte in tema di energia rinnovabile e 25 di alimentazione⁹⁶.

Sulla base dell'*Acord GOV/188/2022*, de 27 de setembre del Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural, le proposte approvate dall'Assemblea dovevano essere dettagliate in una relazione finale da presentarsi al Governo, il quale a sua volta doveva fornire una risposta motivata che indicasse l'eventuale recepimento, le modalità di attuazione o eventualmente le ragioni del rigetto delle raccomandazioni, occupandosi inoltre della trasmissione al Parlamento affinché pervenissero ai gruppi parlamentari di modo che potessero tenerne conto e valutarne l'integrazione nelle iniziative di competenza.

Tale impegno del Governo è stato ribadito il 9 aprile 2024, quando il Presidente della *Generalitat*, Pere Aragonès i Garcia, insieme al Ministro per l'Azione per il clima, ha ricevuto le raccomandazioni⁹⁷, fissando un momento entro cui tali azioni dovevano essere svolte. Il termine veniva individuato con successivo Comunicato stampa, con il quale il Governo dichiarava che «è previsto che [lo stesso] renda conto delle raccomandazioni dell'assemblea che saranno incorporate nelle politiche pubbliche, durante il primo trimestre del 2025»⁹⁸, adempimento che – allo stato – non risulta ancora essere stato rispettato.

Rispetto all'esperienza nazionale spagnola, l'assemblea catalana sembra essere dotata di un meccanismo di follow-up istituzionale

⁹⁵ Le due domande che hanno accompagnato i lavori della *Assemblea Ciutadana pel Clima de Catalunya* avevano come presupposto due dilemmi posti dai cambiamenti climatici. La domanda in ambito di energie rinnovabili era la seguente «*Quins criteris s'han de fer servir per decidir o prioritzar el tipus d'energies renovables i les seves infraestructures associades de producció i distribució de l'energia (autoconsum o grans instal·lacions a terra) i la seva ubicació, tenint en compte tant els seus beneficis com els seus impactes i costos en el territori?*». In tema di alimentazione e il cambiamento climatico, invece, la domanda cui i partecipanti dovevano rispondere era così declinata «*D'entre les opcions possibles, quines accions o canvis cal emprendre en relació al model de producció i consum agroalimentari per mitigar les emissions i incentivar les mesures d'adaptació al canvi climàtic, tenint en compte tant els beneficis i avantatges com els costos i desavantatges existents?*». Trasversalmente, era inoltre richiesto ai partecipanti di tenere conto di una prospettiva di "giustizia climatica", in termini di impatto sociale delle misure ambientali. Sul punto, per approfondire si rinvia a <https://participa.gencat.cat/processes/assembleaclima/f/3828/>.

⁹⁶ Per prendere visione delle raccomandazioni, consultare il seguente link: <https://participa.gencat.cat/processes/assembleaclima/f/4057/>.

⁹⁷ Comunicació del Govern, *El president rep les recomanacions de l'Assemblea Ciutadana pel Clima per fer front a l'emergència climàtica*, 9 aprile 2024.

⁹⁸ Presidència, *La Generalitat s'adhereix als compromisos per promoure la participació ciutadana en les seves polítiques públiques*, 29 novembre 2024, (trad. libera)

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

relativamente più strutturato, almeno sul piano procedurale. In particolare, l'obbligo formale auto-imposto dal Governo regionale di fornire una risposta motivata in merito all'accoglimento, alla modalità di attuazione o all'eventuale rigetto delle raccomandazioni costituisce un elemento non trascurabile di rafforzamento della trasparenza e dell'accountability.

Resta fermo, tuttavia, che l'assenza di conseguenze giuridiche in caso di inadempimento colloca tale obbligo nel solco della responsabilità politica, senza dar luogo – ancora una volta – ad alcuna forma di vincolatività sul piano normativo.

In continuità con l'esperienza catalana, e in un'ottica di progressiva istituzionalizzazione, alcune Comunità autonome hanno formalmente integrato le assemblee cittadine nei propri ordinamenti regionali, inserendole come strumenti permanenti di partecipazione all'interno delle leggi sul cambiamento climatico e la transizione energetica, seguendo la scia della ACC.

Si è mossa in questa direzione la Navarra con la *Ley Foral* n. 4/2022, *de Cambio Climático y Transición Energética*, segnatamente introducendo la *Asamblea ciudadana navarra del cambio climático* all'art. 15 e demandando ad un *Orden Foral* la disciplina gli aspetti organizzativi e il mandato dell'assemblea, poi intervenuto nel 2024⁹⁹. E, più recentemente, i Paesi Baschi, con l'approvazione della *Ley* n. 8/2024, *de Transición Energética y Cambio Climático*, che istituzionalizza, all'articolo 12, la *Asamblea Ciudadana de Transición Energética y Cambio Climático* e in questo caso rinvia ad un decreto, da adottarsi sulla base dell'art. 19 della *Ley* n. 3/2022 *del Sector Público Vasco*¹⁰⁰.

Ad ogni modo, prima dell'introduzione delle assemblee regionali sul clima ivi menzionate, tanto per la Catalogna quanto per i Paesi Baschi, si

⁹⁹ Cfr. *Orden Foral* 142E/2024, *de 7 de mayo*. L'assemblea ha tenuto la sua prima edizione tra il 2024 e il 2025, coinvolgendo 30 cittadini (selezionati tra 560 volontari iscritti, poi ridotti a 29 partecipanti effettivi).

¹⁰⁰ Alla data del 25 luglio 2025, il decreto attuativo previsto dalla *Ley* 8/2024 per disciplinare l'organizzazione e il funzionamento dell'*Asamblea Ciudadana de Transición Energética y Cambio Climático de Euskadi* non risulta ancora adottato in via definitiva. Il relativo progetto normativo è stato tuttavia pubblicato in forma di bozza per la consultazione pubblica, consentendo alla cittadinanza di presentare osservazioni fino all'11 luglio 2025, secondo quanto previsto dalla normativa regionale in materia di trasparenza e partecipazione, <https://www.euskadi.eus>.

Nel frattempo, il Parlamento basco ha approvato nel giugno 2025 ha esortato il Governo ad avviare l'*Asamblea* e ad una sua integrazione in un più ampio *Pacto Social sobre Transición Energética y Cambio Climático*. Cfr. Agencia, *El Parlamento Vasco solicita promover un Pacto Social y una asamblea ciudadana enfocada en la transición energética y el cambio climático*, Demócrata, 12 giugno 2025, <https://www.democrata.es>.

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

sono avute due esperienze-pilota sul piano locale, che rappresentano esempi virtuosi in termini di gestione della fase di follow-up. In particolare, il riferimento è alla *Asamblea Ciudadana por el Clima de Barcelona*, composta 100 cittadini sorteggiati e tenutasi dal 24 giugno al 16 dicembre 2022, con 34 proposte deliberate¹⁰¹, e alla *Asamblea Ciudadana de Gipuzkoa*, tenutasi da ottobre 2022 a gennaio 2023, composta da 32 cittadini che hanno adottato 9 raccomandazioni.

Entrambe sono state proposte dalle autorità locali e hanno rispettato l'impianto "tradizionale" delle assemblee cittadine, ossia la scelta dei partecipanti tramite sorteggio stratificato, deliberando con il supporto di esperti e facilitatori. Con la differenza che, rispetto ai casi su più larga scala sinora osservati, lo strumento consultivo assembleare è stato qui preso in considerazione con una istituzionalizzazione più incisiva.

Nel caso di Barcellona, è stata infatti prevista la costituzione di un Consiglio di Monitoraggio (*comissió de seguiment*), composto da membri dell'assemblea stessa, rappresentanti dei diversi gruppi politici del Consiglio comunale, di enti cittadini legati all'emergenza climatica, di enti firmatari del *Compromís Ciutadà per la Sostenibilitat* (Impegno Civico per la Sostenibilità) e una persona del Gruppo di Esperti per l'Emergenza Climatica), con il compito di accompagnare la fase di attuazione e verificare il grado di recepimento delle proposte.

Ne seguiva una prima dichiarazione formale del Consiglio comunale in cui si informavano i partecipanti all'assemblea che lo stesso avrebbe lavorato a 29 delle 34 proposte presentate, specificando che 7 proposte erano accettate senza modifiche, 22 invece sarebbe state subordinate ad una verifica di fattibilità, principalmente per una questione di non esclusiva competenza del comune o perché si rendeva necessario elaborare in via preliminare un'azione¹⁰².

In attuazione di tale impegno, il Comune ha poi successivamente un primo rapporto di monitoraggio il 25 giugno 2025, nel quale si rende conto pubblicamente dello stato di avanzamento delle raccomandazioni, con suddivisione nelle proposte attuate, in corso di attuazione (e del relativo

¹⁰¹ Propostes de l'Assemblea Ciutadana pel Clima, Gener 2023, <http://hdl.handle.net/11703/128362>.

¹⁰² Cfr. Comunicato stampa del Comune di Barcellona, *L'Ajuntament executarà el 85% de les propostes de l'Assemblea Ciutadana pel Clima*, 11 marzo 2024, <https://ajuntament.barcelona.cat>.

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

grado di implementazione in termini percentuali) e giustificando le ragioni della non attuazione delle rimanenti proposte¹⁰³.

Infine, più contenuta ma non meno significativa è l'esperienza della *Asamblea Ciudadana de Gipuzkoa*. In questo caso è stata prevista una risposta ufficiale dell'autorità politica, che ha assunto la forma di un impegno formale della *Diputación Foral* a valutare ciascuna proposta e a dare conto, entro due mesi, delle decisioni assunte. Tale impegno è stato rispettato con la pubblicazione di vari documenti di sintesi che rispecchiano la struttura del rapporto per l'assemblea di Barcellona, specificando le misure già adottate, quelle in fase di progettazione e le motivazioni delle eventuali esclusioni. In particolare, dopo un evento pubblico di presentazione del primo rapporto della *Diputación Foral* del 14 marzo 2023, sono state organizzate altre tre sessioni nell'ottobre 2023, nel giugno 2024 e nel maggio 2025¹⁰⁴.

7. Conclusioni

Tornando alle domande di ricerca iniziali, l'analisi comparata delle esperienze francesi e spagnole consente di mettere in luce alcune peculiarità delle assemblee cittadine, connesse principalmente alle specificità che connotano la materia ambientale-climatica in cui esse operano.

Queste ultime sono state il frutto, nella maggior parte dei casi, di una scelta politica proveniente dall'alto (secondo il modello c.d. *top-down*) in risposta a crisi politico-sociali, come nel caso francese, o in alternativa come tassello – più ordinato e normativamente ancorato – di una strategia legislativa di risposta alla crisi climatica, come nell'esempio spagnolo.

In proposito, il metodo comparato ha consentito di osservare come né l'origine squisitamente politica, né la piena giuridificazione siano, di per sé, determinanti per assicurare una reale incidenza sul processo decisionale, essendo solo uno dei vari fattori che vengono in rilievo come parametro per valutare la buona riuscita dell'assemblea.

Lo stesso può dirsi rispetto alla qualità del processo deliberativo, che non è in grado da solo di compensare un meccanismo di follow-up

¹⁰³ Decidim Barcelona, *Primer informe de seguimiento de la ejecución de las propuestas de la Asamblea Ciudadana para el Clima por parte del Ayuntamiento de Barcelona*, 26 giugno 2025, documento consultabile online al seguente link: <https://www.decidim.barcelona/processes/AsambleaClima/f/5304/posts/197>.

¹⁰⁴ Per prendere visione dei documenti presentati in sede di rendicontazione dalla *Diputación Foral*, <https://www.gipuzkoa.eus/>.

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

inadeguato. In Francia, la promessa di sottoporre le proposte *sans filtre* ha infatti accresciuto l'attenzione mediatica del processo, ma ha messo in luce (e non ha superato) i limiti di un raccordo non strutturato con le istituzioni parlamentari. In Spagna, al contrario, la distribuzione delle raccomandazioni tra molteplici attori amministrativi ha evitato frizioni immediate, ma ha finito per diluire la responsabilità politica dell'attuazione.

A tale quadro va aggiunto un elemento di particolarità che contraddistingue le assemblee sul clima da quanto accade fisiologicamente nel campo della democrazia partecipativa in genere, la quale predilige, o quanto meno favorisce, il livello regionale-locale.

Diversamente, nel settore climatico, l'Europa ha conosciuto, nell'ultimo decennio, un proliferare di assemblee cittadine su scala nazionale che, solo in seconda battuta, si sono irradiate nei livelli sub-statali, generando la maggior parte delle assemblee regionali e locali.

Tale apparente contraddizione trova spiegazione, per un verso, nella natura globale del problema climatico e, per l'altro, nella tensione verso il centro che caratterizza il riparto delle competenze in tale materia (e di cui si è detto *infra* para. 1).

Ciò nonostante, non sembra comunque in grado di scardinare l'assunto per cui «*multiple experiments at a smaller scale are more likely to produce good policies than one single nation-wide effort. If such experiments fail, damage is restricted to a single jurisdiction. But if they prove successful, they can be emulated by other jurisdictions*»¹⁰⁵.

Ne dà dimostrazione il fatto che, negli esperimenti decentrati presi in esame – per quanto emerga un non indifferente tema competenziale, più accentuato nel caso francese – è possibile intravedere con maggior chiarezza la possibilità di costruire un'integrazione degli output delle assemblee cittadine nelle politiche pubbliche.

In questo solco, circa l'intreccio tra costruzione delle politiche pubbliche e assemblee cittadine, preme sottolinearsi che l'apporto delle assemblee non può che svilupparsi in chiave consultiva rispetto alla tradizionale rappresentanza, rischiando altrimenti di scontrarsi con alcuni principi cardine dei sistemi costituzionali.

Entrando brevemente nel merito, come si è già avuto modo di sottolineare, la mancanza di un mandato elettorale rappresenta un *vulnus*

¹⁰⁵ K. Kössler, *Laboratories of Democratic Innovation? Direct, participatory, and Deliberative Democracy in Canadian Provinces and Municipalities*, in C. Fraenkel-Haeberle - S. Kropp - F. Palermo - K.P. Sommermann (eds.), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*, 2015, Leiden, p. 286.

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

insanabile per immaginare il riconoscimento di un qualche tipo di potestà decisionale *autonoma* all'organo assembleare. D'altra parte, il meccanismo del sorteggio stratificato – pure se raffinato dal campionamento – pare in grado di rispecchiare solo parzialmente la società civile a causa dell'iniziale (ed inevitabile) *bias* che si viene a creare nella fase casuale del sorteggio. Coloro che accettano di partecipare all'assemblea, infatti, non necessariamente sono un campione neutro della società, trattandosi piuttosto del gruppo di soggetti più motivati, informati o semplicemente disponibili, nel cui ambito avviene poi la selezione del mini-pubblico¹⁰⁶.

Ciò non significa, tuttavia, che le assemblee cittadine sul clima non possano rappresentare strumenti virtuosi, capaci di supportare il decisore pubblico e di canalizzare efficacemente le istanze di cambiamento provenienti dalla società civile. Esse, infatti, possono svolgere un ruolo significativo nel favorire il riavvicinamento tra cittadini e istituzioni, subordinatamente al presupposto per cui le autorità pubbliche non possono essere giuridicamente vincolate all'accoglimento delle proposte formulate dalle assemblee.

Per il raggiungimento di tale risultato sembra necessario, come sopra accennato, introdurre alcune garanzie nel processo di *follow-up*, soprattutto per le Nccas, volte ad evitare di incorrere in alcune storture di cui si è cercato di dar conto guardando all'esperienza francese e spagnola.

Tra queste, specie nei casi di assemblea con matrice *top-down*, rientra il rischio di *cherry-picking* da parte del decisore pubbliche delle raccomandazioni, ossia la selezione da parte delle istituzioni politiche delle sole proposte più congeniali ai propri indirizzi politici contingenti, snaturando così la funzione complessiva dello strumento partecipativo, rischio che può essere favorito dal numero di raccomandazioni quantitativamente elevato¹⁰⁷. In stretta connessione, vi è il tema del c.d.

¹⁰⁶ Sul tema della rappresentanza delle assemblee cittadine, M.K. MacKenzie, *Representation and citizens' assemblies*, in M. Reuchamps - J. Vrydagh - Y. Welp (eds.), *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies*, Berlin/Boston, 2023, p. 21 ss.; P. Spada - T.C. Peixoto, *The limits of representativeness in citizens' assemblies: A critical analysis of democratic minipublics*, in *Journal of Sortition*, vol. 1, 2025, p. 137 ss.

¹⁰⁷ Mette in luce quest'aspetto critico, tra gli altri, R. Willis - N. Curato - G. Smith, *Deliberative democracy and the climate crisis*, in *WIREs Climate Change*, 2022, p. 8. Dello stesso avviso, Elstub e Khoban, che sottolineano come «*Cherry-picking is rife then even with the CA model*» e ancora che «*CAs remain susceptible to the symbolic engagement critique [...] Even with CAs where there is a prior commitment to implement recommendations, implementation does not necessarily happen as was the case with Convention Citoyenne pour le Climat*», S. Elstub - Z. Khoban, *Citizens' assemblies: A critical perspective*, in M. Reuchamps - J. Vrydagh - Y. Welp (eds.), *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies*, cit., p. 118.

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

citizen-washing, ovvero di un utilizzo meramente simbolico e retorico delle assemblee cittadine, tese a legittimare scelte politiche già assunte o a rimandare decisioni scomode, al tempo stesso utilizzando la “concessione” dell’assemblea per rinforzare il consenso¹⁰⁸.

In questo solco, si pone come esempio virtuoso il modello regionale-locale¹⁰⁹, per cui nella maggior parte dei casi è previsto un obbligo di risposta motivata anche nel caso di mancato recepimento delle proposte dell’assemblea, raggiungendosi un punto di equilibrio tra il rispetto del principio rappresentativo e la valorizzazione della deliberazione cittadina.

Un obbligo di questo genere, infatti, sebbene non alteri la natura consultiva dello strumento, è idoneo a creare un circolo virtuoso imponendo al decisore pubblico di entrare nel merito delle stesse, anche solo per rifiutarne la traduzione in legge. In aggiunta, tale previsione sembra ragionevole in quei casi (che, allo stato, sono la maggior parte) in cui l’assemblea abbia un’origine *top-down*, ossia promani delle stesse istituzioni, non solo come intenzione politica ma anche in termini di finanziamento con risorse pubbliche, per una questione *in primis* di accountability della stessa istituzione.

Per concludere, venendo al secondo aspetto preso in considerazione, ossia l’incidenza del grado di decentramento nella diffusione delle assemblee; in Francia, il quadro regionale conferma come il governo centrale non possa che rappresentare, in virtù del modello accentrato francese, il fulcro dell’innovazione sul piano partecipativo, servendo poi da spinta per la sperimentazione degli enti territoriali. Perciò, le esperienze subnazionali di Ccas si sviluppano «in via eminentemente informale, rend[endo] arduo procedere ad una loro complessiva mappatura»¹¹⁰,

¹⁰⁸ Evidenzia un potenziale nesso tra *citizen-washing* e Nccas permanenti, G. Smith, *We need to talk about climate: How Citizens’ Assemblies Can Help Us Solve the Climate Crisis*, London, 2024, p. 126.

¹⁰⁹ Per una comparazione tra diversi modelli locali, tra cui alcuni di quelli ivi trattati (Barcellona, Gipuzkoa, Grenoble e Occitania), E. Lancha-Hernández - I. Becerril-Viera, *Learning from practice: Expanding the OECD’s impact evaluation criteria based on experiences of subnational climate assemblies in France, Spain and Portugal*, in *Environmental Science and Policy*, vol. 163, 2025, p. 1 ss.

¹¹⁰ M. Trettel, *op. cit.*, p. 117. L’Autore a tal proposito sottolinea come il governo centrale è «l’unica sfera governativa legittimata a dare formale istituzione a procedure democratiche differenti da quelle rappresentative [...] non sorprende affatto come nel contesto di un Paese a struttura centralistica, l’apporto di innovazione istituzionale sia da individuarsi proprio nella legislazione statale», p. 116.

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

nonostante si registri una forma di maggiore legittimazione democratica del processo partecipativo¹¹¹.

Tale legittimazione si manifesta, in particolare, attraverso l'esplicita presa in carico istituzionale delle proposte da parte degli organi rappresentativi, sia sotto forma di deliberazione consiliare (come nel caso della seduta dedicata del Consiglio metropolitano di Grenoble), sia mediante strumenti di consultazione pubblica generalizzata, come accaduto nella Regione Occitania.

Al contrario, il modello spagnolo si impernia su una distribuzione verticale delle competenze molto più ampia, che consente astrattamente un'architettura più robusta delle esperienze regionali. Eppure, la circostanza che la legislazione nazionale (Lccte, art. 39) abbia incoraggiato, ma non imposto, alle Comunità autonome di dotarsi di assemblee regionali sul clima, ha fatto sì che, *prima facie*, la circolabilità del modello non sia stata così diversa dalla Francia.

Nondimeno, il riconoscimento di competenze legislative alle Comunità autonome, a dispetto di quanto avviene in Francia, permette che l'assemblea si incardini nella legge regionale come organo permanente (si veda il caso della Navarra e dei Paesi Baschi), stabilizzandosi e potendo avere ulteriori mandati in futuro. Ancor più, sul piano della valutazione delle raccomandazioni, un maggior decentramento aggira quelle difficoltà connesse alla titolarità dell'intervento, riducendo il numero di casi in cui è necessario inviare parte delle proposte assembleari al soggetto istituzionale competente.

Il tipo di decentramento condiziona, dunque, ma – ancora una volta – non è una variabile da sola sufficiente a determinare la buona riuscita delle assemblee, potendosi ritenere astrattamente valida, in entrambi gli ordinamenti presi in esame, la considerazione per cui «il coinvolgimento dei poteri locali e l'attivazione di circuiti virtuosi di democrazia di prossimità possono senz'altro fare la differenza. La sussidiarietà qui ha modo di essere attuata pienamente nella protezione e nella conservazione dell'ambiente grazie anche ad un virtuoso intreccio tra l'intervento pubblico e l'iniziativa dei privati, in uno schema d'altra parte perfettamente coerente con il diritto euro-unitario [...] I livelli regionali e metropolitani si rivelano comunque

¹¹¹ Sulla diffusione delle *convention citoyenne* a livello locale in Francia, C. Testard, *Vers un droit commun de la convention citoyenne locale?*, in *Actualité juridique Droit administratif*, 2023, 14, p. 716 ss.

Chiara Padrin

*Le assemblee cittadine sul clima nei modelli francese e spagnolo.
Riflessioni sull'impatto e sul ruolo del decentramento*

indiscutibilmente più fecondi per gestire esperienze democratiche innovative»¹¹².

ABSTRACT: The paper examines the citizens' assemblies on climate established in France and Spain as instruments of participatory democracy in environmental matters. After reconstructing genesis, composition, and operational aspects of both models, the essay will reflect on their impact on public decision-making processes, the potential for their diffusion both within and beyond their originating legal systems, and the implications these experiences entail in relation to the dynamics of institutional decentralisation.

KEYWORDS: climate citizens' assemblies - deliberative participation - climate policies – decentralisation - co-construction of public policies.

Chiara Padrin - Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Milano (chiara.padrin@unimi.it)

¹¹² R. Louvin, *op. cit.*, p. 16.