



PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI ALLE DECISIONI COSTITUZIONALI

Prof. Jens Woelk
Facoltà di Giurisprudenza
Università di Trento

Oggi vorrei parlarvi di democrazia e partecipazione, due concetti che dovrebbero andare di pari passo, e di un fenomeno relativamente nuovo nella pratica democratica: le cosiddette “assemblee dei cittadini”.

Nella prima parte di questo seminario vi mostrerò come le varie forme di democrazia si integrino vicendevolmente, mentre nella seconda parte porterò alcuni esempi di come le nuove modalità di partecipazione democratica sono state sperimentate in vari diversi. Infine, tireremo alcune conclusioni.

Iniziamo dunque da un termine chiave: democrazia. In questa word cloud trovate molte idee: popolo, politica, democrazia, elezioni, governo, legislatura, persino patriottico, storico, cooperazione e molte altre. Ma qual è l'essenza della democrazia?

Pubblico: Il popolo.

Woelk: “Il popolo” è un’ottima risposta. E perché abbiamo bisogno della democrazia? Perché il popolo, in quanto principale soggetto, ha bisogno della democrazia?

Pubblico: Per collaborare.

Woelk: “Per collaborare”: certo. Sono davvero colpito da questa risposta, perché purtroppo di questi tempi la collaborazione non rientra tra le principali priorità all’ordine del giorno, tra le quali figurano piuttosto i conflitti e le controversie. Collaborazione, dunque. E per fare cosa?

Pubblico: Per prendere decisioni.

Woelk: Esatto. Possiamo così identificare tre elementi fondamentali della democrazia: “popolo”, “collaborazione” e “prendere decisioni”.

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com



C'è ancora un concetto che, di solito, è ricompreso nella nozione di democrazia. Quale?

Pubblico: Pari diritti.

Woelk: Giusto: ogni voto vale uno. Non esistono voti che valgano 100 o 50 o 0; ogni voto ha lo stesso valore. E, partendo da questo principio, in che modo vengono prese generalmente le decisioni nei processi democratici? Qual è l'altro concetto importante?

Pubblico: Un Parlamento.

Woelk: Esatto, un Parlamento. E come si adottano le decisioni in Parlamento?

Pubblico: A maggioranza.

Woelk: Giusto, ecco un altro concetto fondamentale, il principio di maggioranza nel processo decisionale. Ma perché accettiamo che le decisioni siano prese con il voto della maggioranza? Perché non si dice invece: "Decidiamo all'unanimità. Tutti devono essere d'accordo. Tutti devono dare il proprio assenso in merito a questa decisione e, successivamente, metterla in atto e rispettarla"?

Perché dunque accettiamo il principio di maggioranza? Posso dare una risposta io stesso. L'idea è questa: anche se oggi faccio parte della minoranza, e anche se la decisione presa è diversa da quella che auspicavo, domani potrò far parte della maggioranza in un altro processo decisionale riguardante un'altra questione. In sostanza, oggi o domani, mi è data la possibilità di far parte della maggioranza e questo fatto rende accettabile tale principio ed è per questa ragione che le regole sono rispettate.

Ma esistono varie forme di partecipazione democratica.

La prima è suggerita dal famoso motto dei coloni americani legato alla protesta del "Boston Tea Party" del 1773: "No taxation without representation" ("Nessuna tassazione senza rappresentanza"), motto che tra l'altro è stato rispolverato negli ultimi anni con riferimento alla questione di Washington DC. Forse sapete che Washington DC non è rappresentato al Senato degli Stati Uniti perché è un distretto federale e non uno Stato e soltanto gli Stati sono rappresentati nel Senato. Lo slogan "No taxation without representation" richiama il concetto di "democrazia rappresentativa", vale a dire quella forma di democrazia in cui i cittadini eleggono i propri rappresentanti per governare una molteplicità di questioni complesse che probabilmente i cittadini stessi avrebbero difficoltà a gestire direttamente.

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com



Il secondo concetto è quello di “democrazia diretta”, in cui i cittadini prendono decisioni su alcune questioni, anche molto importanti, senza delegare il compito ai rappresentanti eletti; solitamente, questa forma di democrazia si esplicita attraverso un referendum. Pensate alla Brexit o al referendum per l’indipendenza della Scozia. I risultati di questi referendum erano giuridicamente vincolanti? No, perché si trattava semplicemente di “referendum consultivi”, ossia referendum in cui ai cittadini era stato chiesto soltanto di esprimere la propria opinione, senza che il governo fosse poi giuridicamente vincolato a rispettarla. Va da sé che politicamente un governo difficilmente può ignorare l’esito di un referendum e procedere nella direzione opposta.

Ora mi appresto a introdurre un altro elemento contenuto nel titolo del seminario: “Costituzioni”. In questa slide potete vedere una persona che redige un emendamento alla Costituzione americana, vale a dire una revisione della Costituzione. Di prassi, per adottare e per modificare una Costituzione vengono seguite speciali procedure. Perché? Beh, perché una Costituzione contiene delle garanzie (pari diritti), perché la Costituzione contiene dei valori (lo Stato di diritto, la democrazia), perché la Costituzione prescrive l’esistenza di strutture come un Parlamento e una magistratura indipendente, e così via. Tutti questi principi e queste norme sono sanciti nella Costituzione, che rappresenta il faro di orientamento di un paese. La Costituzione, pertanto, in quanto fondamento della nostra comunità, di come la nostra comunità si organizza e dei valori che essa ha a cuore, non può essere modificata facilmente. Per farlo, occorrono delle procedure speciali, una maggioranza speciale. In Italia, per esempio, sono necessarie due successive deliberazioni in ciascuna Camera, ad intervallo non minore di tre mesi, e le revisioni sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna camera nella seconda votazione. In alcuni paesi c’è anche la possibilità di indire un referendum, combinando la forma di democrazia rappresentativa con quella diretta. Cos’è accaduto, per esempio, in Italia il 2 giugno 1946? C’è stato un referendum per decidere se l’Italia dovesse rimanere una monarchia o diventare una Repubblica, che è un esempio di democrazia diretta. Lo stesso giorno, tuttavia, sono anche stati eletti i membri dell’Assemblea costituente, che nei mesi successivi si sono riuniti e hanno lavorato alla stesura della Costituzione. In questo senso, quindi, si possono combinare assieme le due forme di democrazia. In altri paesi, come ad esempio l’Austria, per modificare la Costituzione è necessaria una votazione in Parlamento, ma in caso di modifiche importanti, cioè di una revisione totale della Costituzione, occorre anche un referendum. In poche parole, per le modifiche importanti è fondamentale che non soltanto i rappresentanti eletti ma anche i cittadini abbiano voce in capitolo. Infine, c’è il caso – come potete vedere nell’immagine a destra – del Cile. L’estate scorsa è stata convocata una Convenzione costituzionale, che ha predisposto un progetto molto innovativo di nuova Costituzione,

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com



contenente proposte nel campo dello sfruttamento delle risorse naturali o dei diritti delle popolazioni indigene. Tuttavia, quasi il 62% della popolazione ha rigettato la proposta. Questo è un esempio lampante del potere conferito al popolo: un documento che è stato elaborato da un'Assemblea costituente di esperti può essere respinto dai cittadini.

A questo punto la domanda è: è possibile una terza forma di partecipazione? In realtà esistono non una, bensì altre due forme di democrazia: la democrazia partecipativa e quella deliberativa. L'idea di fondo è coinvolgere i cittadini per migliorare la qualità delle decisioni politiche. In altri termini, questi due diversi modelli di partecipazione democratica non vanno intesi come forme alternative di democrazia, ma come un'integrazione delle tradizionali forme di democrazia rappresentativa e diretta. Come si può vedere in questo grafico, sull'asse verticale sono riportate le dimensioni e la diversità della popolazione, nel senso che più un paese è grande, maggiore è la diversità della popolazione presente in quel paese. Nei grandi paesi si predilige spesso la via della democrazia rappresentativa, mentre nelle comunità più piccole come la Svizzera, ad esempio, si fa ricorso molto più attivamente alla democrazia diretta; c'è poi il caso di paesi in cui si ha una democrazia di tipo rappresentativo a livello nazionale e di tipo diretto a livello locale. Sull'asse orizzontale ci sono la dimensione temporale e quella della complessità del problema. Ciò significa che, se si può prendere una decisione in maniera semplice e immediata, si può fare ricorso alla democrazia diretta, mentre nel caso di questioni più complesse, quando cioè è necessario più tempo per discutere, pensare e riflettere, entrano in gioco la democrazia partecipativa e quella deliberativa. Le quali, come si è detto, sono fenomeni relativamente nuovi. L'idea della democrazia partecipativa è coinvolgere le parti interessate, ossia tutti coloro che hanno un interesse nella decisione. Negli Stati Uniti esiste una famosa istituzione denominata "Town hall meeting" (assemblea cittadina), un'etichetta con cui sono indicati gruppi di discussione di una comunità locale, che una o due volte all'anno si incontrano in vari luoghi (ad es., scuole, biblioteche, edifici comunali ecc.) per discutere tematiche di interesse comune o disegni di legge specifici. Chiunque può partecipare a queste riunioni.

Nel caso della democrazia deliberativa, al contrario, solo un gruppo più ristretto di persone è selezionato per prendere una decisione informata e condivisa. A differenza delle assemblee cittadine degli Stati Uniti, in cui la partecipazione è libera e ogni cittadino può decidere se prendervi parte o meno, nel caso della democrazia deliberativa si cerca di costituire un gruppo più ristretto di persone rappresentativo della popolazione, una sorta di comunità "modello". Queste persone discutono tra loro il problema in modo approfondito. Per creare questo gruppo rappresentativo, i cittadini sono sorteggiati, per esempio sulla base dei registri elettorali, scegliendo un cittadino

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com



ogni dieci persone o un metodo analogo. Successivamente, a queste persone viene chiesto se intendono partecipare al processo decisionale. È importante assicurarsi che il gruppo sia composto da un numero sufficiente di donne, giovani e anziani, ossia da una combinazione di componenti rappresentativa dell'intera popolazione. Il risultato del processo deliberativo è una deliberazione moderata, dal che si evince che la discussione è fatta in presenza di un moderatore. I partecipanti entrano molto nel merito delle cose, soppesano le opzioni e lo fanno in un'atmosfera tranquilla, senza urla, pensando alle conseguenze di ogni decisione, in modo relativamente calmo, per poi giungere a raccomandazioni specifiche per l'azione. Molto spesso si tratta di una relazione o di un elenco di raccomandazioni, che sono poi trasmesse a un'istituzione, sia essa un'assemblea o un parlamento o un'istituzione di governo, che può decidere di utilizzarle o meno. Si tratta, in ogni caso, di una raccomandazione politica giuridicamente non vincolante.

A questo punto vorrei illustrare alcuni casi.

1. La riforma partecipativa (*crowdsourcing*) della Costituzione in Islanda (2009).

Per la prima volta le due forme di democrazia partecipata sono state utilizzate in un paese, per quanto piccolo, e con riferimento alla revisione della Costituzione. Dopo la crisi economica e finanziaria del 2008 l'Islanda ha attraversato momenti difficili, al punto che la popolazione ha cominciato a dire "Abbiamo bisogno di una nuova Costituzione, di un nuovo fondamento giuridico per la nostra comunità". Nel 2009 è stata adottata una legge che permetteva il ricorso al *crowdsourcing* quale strumento di democrazia partecipativa per redigere la nuova carta costituzionale: tutti i cittadini, se interessati, potevano decidere di partecipare a questi incontri. In totale sono state sorteggiate 950 persone, che al termine degli incontri hanno individuato 8 aree tematiche principali suscettibili di essere regolamentate e rappresentate nella nuova Costituzione. Tali aree tematiche sono state utilizzate come base per la deliberazione di un altro gruppo ristretto di 25 cittadini, eletti da un gruppo di 500 candidati autonomi. Tale procedura, tuttavia, si è rivelata problematica per via della bassa affluenza alle urne: soltanto il 30% degli islandesi ha effettivamente votato per eleggere questa Assemblea costituente. Le elezioni sono state quindi annullate dalla Corte suprema, che aveva individuato una serie di irregolarità nelle operazioni di voto, e alla fine l'Assemblea costituente è stata nominata dal Parlamento. L'Assemblea ha prodotto la bozza della nuova Costituzione, approvata all'unanimità dai suoi 25 membri, e l'ha poi trasmessa al Parlamento. Successivamente si è tenuto un referendum a cui ha partecipato il 49% dei cittadini, che ha espresso una chiara maggioranza a favore di tutti i punti proposti (tra cui la necessità di una nuova Costituzione che avrebbe dovuto contenere disposizioni riguardanti, ad esempio, la Chiesa nazionale, la proprietà delle risorse naturali, ecc.). In Parlamento, tuttavia, il

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com



progetto ha suscitato molti conflitti e controversie, al punto che l'adozione di una nuova Carta costituzionale è stata rinviata. Si è trattato comunque di un approccio interessante ed estremamente innovativo alla stesura e all'adozione di una nuova Costituzione, su cui sono stati scritti numerosi libri e articoli.

2. Irlanda. Il secondo caso è quello dell'Irlanda, dove alcuni anni più tardi (2012-2013) è stata istituita una *Convention on the Constitution* (Convenzione per la Costituzione) con il compito di discutere una serie di modifiche della Costituzione irlandese e di formulare raccomandazioni. La risoluzione adottata impegnava il governo a fornire risposte a ciascuna delle raccomandazioni. Si tratta di un aspetto estremamente importante perché non riguardava semplicemente il processo consultivo, bensì imponeva al governo di rispondere e di commentare in merito ai risultati delle deliberazioni della Convenzione. Nell'arco di 18 mesi sono state discusse 10 questioni e alcune di queste raccomandazioni sono state utilizzate per apportare modifiche alla Costituzione irlandese. Nella diapositiva trovate informazioni sulla composizione dell'assemblea, che era costituita, oltre che dal Presidente, da 29 membri del Parlamento, 4 rappresentanti dell'Irlanda del Nord e 66 cittadini selezionati tramite sorteggio. È interessante notare che, a parte gli emendamenti costituzionali che erano l'oggetto specifico della Convention, nella sua relazione finale quest'ultima ha anche raccomandato di istituire assemblee di cittadini, vale a dire di continuare a utilizzare questo metodo per discutere questioni particolarmente controverse. In questa diapositiva ne vedete due: la legalizzazione del matrimonio tra persone dello stesso sesso e l'abolizione del divieto costituzionale di aborto, entrambe molto difficili da discutere in Parlamento, considerando che l'Irlanda è un paese cattolico e che i parlamentari hanno le loro posizioni su tali questioni e devono mostrarle. Quello che si è notato in questo tipo di discussioni è che i partecipanti, dalle loro posizioni estreme, tendono gradualmente a spostarsi verso posizioni più moderate, perché ascoltano la controparte in un contesto sereno. In altre parole, si verifica quello che è noto come "effetto depolarizzatore", per cui da posizioni inizialmente polarizzate si viene a creare un consenso attraverso un ragionamento costruttivo nelle assemblee. Negli anni successivi sono stati indetti in Irlanda dei referendum in conformità con le raccomandazioni di tali assemblee e i risultati sono stati la legalizzazione dei matrimoni di persone dello stesso sesso e l'abolizione del divieto costituzionale di aborto, due tematiche che fino ad allora erano state dei veri e propri tabù per il contesto politico irlandese. Come si è detto, l'aspetto interessante è che in questi forum è possibile discutere anche questioni controverse, poiché si crea un ambiente protetto in cui la gente può confrontarsi senza dover necessariamente difendere le proprie posizioni.

3. Trentino-Alto Adige/Südtirol. Avete forse sentito parlare della riforma dello Statuto di Autonomia. Sapete che la nostra è una regione autonoma, regolata da uno Statuto

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com



di Autonomia di rango costituzionale. Ci muoviamo sempre, quindi, nell'ambito delle decisioni costituzionali, perché lo Statuto di Autonomia è una sorta di legge fondamentale della nostra regione. Sapete dirmi quanti anni ha questa legge? Qualche idea?

Pubblico: Seconda guerra mondiale.

Woelk: Esatto, Seconda guerra mondiale: il primo Statuto di Autonomia è stato approvato nel 1948, come la Costituzione italiana. Esiste però un secondo Statuto di Autonomia, poiché il primo è stato radicalmente modificato nel 1972. Quest'anno, il 2022, si celebra quindi il 50° anniversario del secondo Statuto di Autonomia. Ricorderete forse che qualche anno fa, nel 2016, è stata lanciata l'idea di modificare la Costituzione italiana. L'allora Presidente del Consiglio Matteo Renzi ha avanzato una proposta molto ambiziosa di revisione della Costituzione italiana, che avrebbe avuto come conseguenza anche quella di dover adattare lo Statuto di Autonomia alla nuova Costituzione, introducendovi alcune modifiche. Questa è stata vista come l'occasione per discutere, parallelamente alla discussione sulla revisione della Costituzione, una riforma dello Statuto di Autonomia, che aveva ormai più di quarant'anni. Purtroppo, la nostra regione è piuttosto complessa, perché è costituita da due Province autonome, la Provincia di Trento e la Provincia di Bolzano, entrambe dotate di autonomia. Oltretutto, una parte dello Statuto di Autonomia si applica esclusivamente nella Provincia di Bolzano, mentre un'altra parte si applica soltanto nella Provincia di Trento. Quindi, in sostanza, sono stati avviati due iter di discussione paralleli e distinti. Il primo si è svolto nella Provincia di Bolzano, dove la popolazione è per due terzi di lingua tedesca e per un terzo di lingua italiana e, in parte, ladina. A Bolzano si è adottato un approccio dal basso, con l'organizzazione di circa 15 cosiddetti "open spaces", vale a dire incontri territoriali di cittadini che desideravano partecipare al processo decisionale (elemento di democrazia partecipativa). I cittadini hanno quindi discusso le questioni e le tematiche che avrebbero dovuto essere regolate nel nuovo testo legislativo, specificando cosa dovesse essere riformato, cosa invece mantenuto, ecc. In una seconda fase è stata istituita la cosiddetta "Convenzione dei 33", un organismo composto da 33 membri selezionati dal Consiglio provinciale, a sua volta collegato al "Forum dei 100", un organismo rappresentativo costituito da 100 cittadini selezionati per sorteggio. Questi due organismi hanno discusso in parallelo le questioni emerse dalle assemblee dei cittadini. Come potete immaginare, non si è trattato di un compito facile, sia per le divisioni esistenti tra i vari gruppi linguistici sia per le interferenze del mondo della politica. Si è trattato di un processo estremamente lungo che alla fine, purtroppo, non ha portato a deliberazioni consensuali, bensì alla redazione di tre o quattro relazioni finali, una da parte della maggioranza, le altre delle minoranze. Tra gli aspetti più controversi c'era l'organizzazione delle scuole, perché – come forse sapete

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com



– nella Provincia di Bolzano ci sono scuole di lingua italiana e di lingua tedesca. Buona parte della minoranza desiderava avere una scuola bilingue integrata, una prospettiva che, invece, era guardata con diffidenza dalla maggioranza.

Nella Provincia di Trento è stato adottato un approccio completamente diverso. È stata nominata una Consulta composta da 25 tra rappresentanti dei sindacati, della comunità accademica, del mondo politico (di cui 9 rappresentanti della Giunta provinciale), nonché di associazioni, ONG e altre parti interessate. Insieme queste persone hanno elaborato delle proposte e, in una seconda fase, le hanno sottoposte all'esame delle assemblee dei cittadini. Nell'ultima fase sono state elaborate raccomandazioni per la riforma dello Statuto. Qui, a differenza di Bolzano, si è giunti alla stesura di un'unica versione di relazione finale approvata all'unanimità. Per qualcuno non si è trattato di un'impresa difficile, visto che i risultati proposti non erano particolarmente innovativi. Ad ogni modo, un po' come è accaduto in Islanda, alla fine non abbiamo un nuovo Statuto di Autonomia perché la proposta di riforma costituzionale di Renzi è stata sottoposta a referendum e rigettata dal popolo italiano; è quindi venuta meno anche l'urgenza di riformare lo Statuto di Autonomia. Purtroppo, quindi, abbiamo delle proposte a cui non ha fatto seguito alcuna modifica.

4. Bosnia ed Erzegovina. La Bosnia ed Erzegovina è un paese tanto complesso quanto la nostra regione, se non di più. La sua Costituzione è stata imposta dalla comunità internazionale alla fine della guerra. È parte integrante di un accordo più ampio, il cosiddetto Accordo di Dayton. Stranamente, è relativamente facile modificare la Costituzione della Bosnia ed Erzegovina: è sufficiente una maggioranza di due terzi in Parlamento, senza doppia votazione, referendum, ecc. Nonostante ciò, è riuscito finora un solo tentativo di modificare la Costituzione. Nel 2006, cioè circa dieci anni dopo la fine della guerra, è stata avanzata la proposta di una revisione sostanziale del testo costituzionale per avviare il periodo immediatamente successivo alla ricostruzione. Tuttavia, tale tentativo di cambiare la Costituzione è fallito, il pacchetto di riforma costituzionale non è stato adottato e da allora non è successo praticamente nulla. Ci sono stati alcuni negoziati tra i politici locali e l'Unione europea, ma il tema stesso di una riforma della Costituzione è diventato un tabù. È stata quindi lanciata l'idea di provare a fare qualcosa di diverso e quest'anno, a febbraio, la delegazione dell'UE ha promosso l'idea di un'assemblea dei cittadini. L'Ambasciata dell'UE a Sarajevo ha sorteggiato 57 cittadini, che per due fine settimana si sono incontrati per discutere molte questioni importanti riguardanti la riforma costituzionale e la riforma elettorale, due sfere estremamente complicate dal punto di vista tecnico in un paese con tre popoli costitutivi, organizzato in due entità e dieci cantoni e con una struttura istituzionale molto complessa. La cosa sorprendente è che questi cittadini hanno formulato raccomandazioni estremamente innovative e costruttive, per esempio in

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com



settori quali la parità di diritti, l'abolizione della discriminazione, l'elezione indiretta della Presidenza della Bosnia ed Erzegovina (voi sapete che la Presidenza è un organo collegiale composto da tre membri, che sono eletti direttamente soltanto in alcune aree del paese, mentre una parte della cittadinanza è esclusa da questo diritto). L'assemblea ha proposto di mantenere l'istituto della Presidenza, attribuendovi tuttavia un carattere soltanto simbolico. Un'altra questione discussa è stata quella della Camera dei popoli della Bosnia ed Erzegovina (la seconda Camera): l'assemblea dei cittadini ha avanzato la proposta alquanto radicale di abolire questa Camera. La Camera dei Popoli è importante in Bosnia, non tanto per l'amministrazione quotidiana del paese, quanto perché ha potere di veto; essa, cioè, può opporre il veto alle proposte di legge che vanno contro gli interessi di un gruppo etnico. I cittadini hanno proposto di abolire questa Camera e di attribuire il diritto di veto alla prima Camera dell'Assemblea parlamentare della Bosnia, ossia la Camera dei Rappresentanti, perché questa sarebbe una soluzione più funzionale e il processo legislativo funzionerebbe senza intoppi. In sostanza, quello che voglio dire è che vi sono state da parte dei cittadini proposte anche radicali che i politici non avrebbero osato avanzare. Abbiamo una nuova Costituzione in Bosnia? No, non ce l'abbiamo. E non c'è da stupirsi: l'assemblea dei cittadini è stata un esperimento promosso dalla delegazione dell'UE, la quale non si è preoccupata molto di garantire che l'assemblea e le sue raccomandazioni potessero orientare il processo decisionale. E questo è un aspetto molto importante per il funzionamento della democrazia deliberativa: deve, cioè, esserci un collegamento tra ciò che viene discusso nelle assemblee dei cittadini o in questi organi speciali e il successivo processo decisionale. Purtroppo, in concomitanza con le discussioni dei cittadini, la delegazione dell'UE, come sempre è stato fatto negli ultimi 25 anni, ha preferito negoziare con la classe politica per trovare una soluzione rapida in vista delle elezioni di ottobre.

5. Unione europea. L'Unione europea non è uno Stato, ma anche a livello di UE esistono forme di democrazia partecipativa e deliberativa. In particolare, a livello europeo ci sono state due Convenzioni, rispettivamente nel 2000 e nel 2004. Cos'è una Convenzione? È un po' come un'assemblea costituente, cioè è composta non soltanto da rappresentanti degli Stati membri, ma anche da rappresentanti dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, che si riuniscono per lavorare insieme. E su cosa lavorano? Il primo esperimento è stato la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ossia una dichiarazione dei diritti a livello unionale. È stato un esperimento riuscito. Nel 2004 è stata convocata una seconda Convenzione, con l'incarico di elaborare un trattato costituzionale, vale a dire una Costituzione per l'Unione europea. Abbiamo oggi una Costituzione dell'UE? No, l'Unione europea attualmente è ancora governata dal cosiddetto Trattato di Lisbona del 2009. Quindi, potreste chiedermi: "A cosa servono queste forme di democrazia, se finora non si è

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com



mai riusciti a fare qualcosa?”. In realtà, è vero che non c’è stato il coraggio di dire “Diamo all’Unione europea una Costituzione”, ma altrettanto certo è che diversi elementi di questa bozza di Trattato costituzionale sono stati successivamente introdotti nel Trattato di Lisbona. Si può dire, pertanto, che grazie a questo metodo sono stati ottenuti risultati importanti, anche se non è stata redatta una Costituzione dell’UE. Inoltre, se leggete l’articolo 48 del Trattato sull’Unione europea, vedrete che la convenzione è diventata un elemento nella procedura per modificare i Trattati, a cui si deve fare ricorso prima delle decisioni del Parlamento, della Commissione e del Consiglio europeo.

Un altro esempio è la Conferenza sul futuro dell’Europa. Ne avete mai sentito parlare? Dall’aprile 2021 al maggio 2022 è stata convocata dalle tre istituzioni dell’UE (il Consiglio europeo, il Parlamento e la Commissione) una Conferenza sul futuro dell’Europa, con l’obiettivo di discutere le idee e dar forma al futuro comune dell’Unione europea. È stata organizzata una serie di dibattiti cittadini su argomenti diversi. È stata creata una piattaforma Internet e tutti i cittadini dell’UE potevano scrivere un’email, che sarebbe stata pubblicata e tutti i contributi pervenuti sarebbero stati raggruppati per tematiche. Le conclusioni di questo esercizio sono state presentate ai presidenti delle tre istituzioni a maggio, in occasione della Giornata dell’Europa. Sono state presentate in totale 49 proposte concernenti nove diversi argomenti. E poi... Stiamo ancora aspettando una reazione. Qui si vede la grande debolezza della democrazia deliberativa: la mancanza di un collegamento con il processo decisionale. In ogni caso, se siete interessati alle questioni europee, cercate su Google “Conferenza sul futuro dell’Europa” e date un’occhiata ai temi discussi.

In conclusione, l’idea di fondo è che le questioni semplici possono essere decise con il metodo della democrazia diretta o rappresentativa, mentre quelle più complicate devono essere affrontate in modo diverso, facendo affidamento su un altro processo. Per riassumere in merito alla democrazia deliberativa, deve essere chiaro che non si tratta di un sostituto della democrazia rappresentativa o diretta, bensì piuttosto di uno strumento complementare che integra i due precedenti. La rappresentanza in Parlamento ha ancora senso, così come hanno senso le decisioni prese dai cittadini direttamente attraverso i referendum. Queste due forme di democrazia, tuttavia, dovrebbero essere integrate con il modello della democrazia deliberativa per orientare meglio le decisioni politiche e garantire loro maggiore legittimità. Sembra tutto molto complicato. Ma che cosa significa, in sostanza? Significa – come abbiamo detto all’inizio – che un cittadino ha la certezza di poter far parte un giorno della maggioranza. Anche quando è parte della minoranza nella società, il cittadino ha la percezione che, grazie a questo processo, anche i suoi interessi saranno tenuti in considerazione. La democrazia deliberativa non è una questione di maggioranza o

Schools beyond regions and borders (2021-2023)

Austria – Bosnia-Herzegovina – France – Germany – Ireland – Italy – Spain

web: www.sbrb.eu | email: sbrb.2023@gmail.com



minoranza, bensì un'occasione per avere una discussione di qualità su un argomento, per offrire punti di vista e argomentazioni differenziate prima che si adotti una decisione. La democrazia deliberativa si fonda sullo scambio, sull'equilibrio dei temi discussi, su un'equa considerazione ed equa rappresentanza delle diverse prospettive; è un metodo che riflette la diversità della società e consente di portare avanti un dibattito informato. L'obiettivo finale, solitamente, è raggiungere un consenso e dire ai politici ciò che i cittadini pensano. È probabile che i politici ascoltino di più e meglio la voce dei cittadini se questo processo deliberativo produce una raccomandazione forte, anziché una pluralità di raccomandazioni diverse (della maggioranza e delle minoranze), come nel caso di Bolzano.

Mi avvio verso la conclusione. La domanda è: "Si può parlare di forme nuove di democrazia?". La democrazia diretta è il modo più antico di decidere (come la vecchia bicicletta) - si pensi al modello di democrazia di Atene, con la gente che si riuniva nell'agorà e prendeva le decisioni, anche attraverso una sorta di "referendum" tra i presenti. Certo, questo è rischioso, soprattutto quando si tratta di argomenti delicati, magari perché non si raggiunge l'affluenza alle urne o la maggioranza è troppo esigua. L'evoluzione successiva è stata quindi la democrazia rappresentativa, con un gruppo di persone elette a rappresentare l'intero Paese. Per quanto riguarda in particolare gli emendamenti costituzionali, possiamo dire che la democrazia rappresentativa è un modo affidabile e veloce, e di solito anche equilibrato, quindi è come la nostra bicicletta di tutti i giorni. Quello che ho presentato oggi, infine, è un nuovo metodo, che può essere utilizzato anche in campi importanti come le decisioni costituzionali, quando abbiamo bisogno di un metodo particolare per uno scopo specifico, ad esempio quando dobbiamo trasportare merci molto pesanti. In questo caso è probabilmente meglio utilizzare una bicicletta speciale, rappresentata da una bicicletta da trasporto, con tre ruote, un modello che è un'integrazione degli altri due metodi.

Grazie per la vostra attenzione.

[Traduzione dall'inglese di Daniela Ferrari]