

LA TENDENZA ALL'ISTITUZIONALIZZAZIONE DEI *BÜRGERRAT* IN GERMANIA E IN AUSTRIA

di *Caterina Filippini*

SOMMARIO: 1. Democrazia rappresentativa e democrazia diretta in Germania. — 2. Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa in Germania. — 2.1. I consigli dei cittadini di livello federale. — 2.2. I consigli dei cittadini a livello di *Länder*. — 2.3. I consigli dei cittadini a livello municipale. — 2.3.1. Le linee guida dei comuni sulla partecipazione dei cittadini. — 2.3.2. Le linee guida dei comuni sulla partecipazione dei cittadini e i consigli dei cittadini. — 3. Democrazia rappresentativa, democrazia diretta e democrazia partecipativa in Austria. — 4. Verso l'istituzionalizzazione dei consigli dei cittadini in Germania e in Austria?

1. Democrazia rappresentativa e democrazia diretta in Germania.

La Legge fondamentale tedesca all'art. 20 stabilisce che: « 1. La Repubblica Federale di Germania è uno Stato federale democratico e sociale. 2. Tutto il potere statale emana dal popolo. Esso è esercitato dal popolo per mezzo di *Wahlen* (elezioni) e *Abstimmungen* (votazioni) e per mezzo di organi speciali investiti dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario ».

In Germania, grazie a tale articolo coperto dalla clausola di eternità ⁽¹⁾, è dunque ammesso non solo l'esercizio della democrazia rappresentativa ma anche quello della democrazia diretta. Come, infatti, sottolinea Palici di Suni: « *Abstimmungen* non significa esattamente referendum: letteralmente significa votazioni, accordi » ma « contrapposto a *Wahlen* il senso è quello di decisioni assunte direttamente dal corpo elettorale: la sovranità popolare si esprime dunque attraverso gli organi rappresentativi, eletti dal popolo, e per mezzo di decisioni che il popolo assume in modo diretto » ⁽²⁾.

Accanto a tale clausola generale il diritto del corpo elettorale di assumere direttamente delle decisioni è disciplinato in altri tre articoli della Legge fondamentale (in seguito: LF) nei quali tuttavia non si ricorre mai al termine latino referendum.

⁽¹⁾ Art. 79, comma 3 LF.

⁽²⁾ E. PALICI DI SUNI, *Anche la Germania apre alla democrazia diretta?*, in DPCE, IV, 2014, 1702.

Il più volte emendato art. 29 della LF prevede infatti la *Volksentscheid* (decisione del popolo) per l'introduzione di modifiche concernenti la riorganizzazione del territorio dei *Länder* mentre gli artt. 118 e 118a — che stabiliscono un regime derogatorio rispetto a quanto previsto dall'art. 29 — contemplano la *Volksbefragung* (consultazione del popolo) per la riorganizzazione dei territori dei *Länder* Baden, Württemberg-Baden e Württemberg-Hohenzollern e di quelli dei *Länder* di Berlino e Brandeburgo ⁽³⁾.

Parte della dottrina tedesca — pur ritenendo che la clausola di apertura dell'art. 20, comma 2 LF ammette l'introduzione della *Volksentscheid* a livello federale — sottolinea però che la democrazia diretta, ex artt. 29, 118 e 118a LF, viene esercitata soltanto dai cittadini residenti nei territori interessati e che quindi non si tratta di votazione di tutto il popolo ⁽⁴⁾.

Infine, a chiusura del testo costituzionale, neppure l'art. 146 LF relativo all'adozione di una nuova Costituzione al posto della Legge fondamentale, ricorre al termine referendum preferendo ad esso la definizione di *freie Entscheidung* (libera decisione).

Tale articolo sin dalla sua versione originale recitava infatti che: « La presente Legge fondamentale cesserà di aver vigore il giorno in cui subentrerà una Costituzione approvata dal popolo tedesco in libera decisione ».

Parimenti lo stesso articolo, nella sua versione modificata — introdotta dopo che nel 1990 venne deciso di non approvare una nuova Costituzione bensì di estendere ai territori dell'ex DDR la giurisdizione della Legge fondamentale del 1949 — stabilisce che: « Questa Legge Fondamentale, che, dopo il conseguimento dell'unità e della libertà della Germania, è valida per l'intero popolo tedesco, perderà la sua validità il giorno in cui entrerà in vigore una Costituzione che sia stata adottata dal popolo tedesco in libera decisione ».

Rispetto a quanto previsto a livello federale dall'inizio degli anni '90 ⁽⁵⁾ gli ordinamenti dei *Länder* — nel rispetto della clausola di omogeneità prevista dall'art. 28 LF per cui: « 1. L'ordinamento costituzionale dei *Länder* deve essere conforme ai principi dello Stato di diritto repubblicano, democratico e sociale ai sensi della presente Legge fondamentale » — sono stati invece maggiormente inclini ad accogliere gli istituti di democrazia diretta ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Tale articolo è stato aggiunto nel 1994.

⁽⁴⁾ H. DREIER-F. WITTECK, *Repräsentative und direkte Demokratie im Grundgesetz*, in L. P. FELD, P. M. HUBER, O. JUNG-C. WELZEL-F. WITTECK, *Jahrbuch für direkte Demokratie*, Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2009, 19.

⁽⁵⁾ O. JUNG, *Direkte Demokratie als Herausforderung der Repräsentativen Demokratie: Eine Auseinandersetzung mit Werner J. Patzelt*, in *German Studies Review*, 2002, 2, 285-304.

⁽⁶⁾ F. PALERMO-J. WOELK, *Germania*, il Mulino, 2005, 85-86.

In primo luogo la maggior parte delle Costituzioni dei *Länder*, diversamente da quanto disciplinato a livello federale, prevede l'intervento della *Volksentscheid* (decisione del popolo) nel corso del procedimento di revisione costituzionale che, in alcuni casi, è facoltativo mentre, in altri, obbligatorio (7).

In secondo luogo tutte le Costituzioni dei *Länder* e le relative leggi statali di attuazione stabiliscono che i cittadini possono esercitare l'iniziativa popolare, ovvero sia sottoporre una questione politica o un progetto di legge al parlamento del *Land* prima nella forma della *Volksinitiative* (che comporta la raccolta di un numero di firme nell'arco di un periodo di tempo piuttosto ampio di circa un anno e in luoghi non prestabiliti) e successivamente, qualora questa non venga accolta dall'assemblea statale, attraverso una *Volksbegehren* (che comporta la raccolta, entro un periodo di tempo più breve di tre/quattro mesi, di un numero maggiore di firme degli elettori da apporre su liste tenute esclusivamente dalle autorità comunali).

Infine, qualora neppure la *Volksbegehren* venga accolta dal parlamento del *Land*, si deve indire una *Volksentscheid*.

Nel corso di quest'ultima i cittadini possono peraltro essere altresì chiamati ad esprimersi nei confronti di una controproposta del parlamento del *Land*.

L'esito positivo della votazione popolare produce tuttavia esiti diversi a seconda che riguardi un progetto di legge o una questione di natura politica.

L'approvazione di un progetto di legge invero comporta la sua trasformazione in legge mentre l'approvazione di questione di natura politica, pur dando un segnale importante, non produce effetti vincolanti né per il governo né per il parlamento del *Land*.

In Germania gli istituti di democrazia diretta trovano inoltre espressione a livello di comune (più raramente a livello di distretti).

La relativa disciplina è innanzitutto stabilita dalle cosiddette *Kommunalverfassungen* (costituzioni dei comuni) approvate dai *Länder* (8) e, solo in osservanza di queste, dai regolamenti comunali.

In aggiunta tale disciplina, pur con le possibili variazioni da *Land* a *Land*, si differenzia parzialmente da quella sugli istituti di democrazia diretta azionabili a livello di *Land*.

A livello di comune la questione da sottoporre all'attenzione del consiglio comunale deve essere infatti sin dall'inizio proposta nella forma della

(7) O. JUNG, *Aktuelle Probleme der direkten Demokratie in Deutschland*, in *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2000, 10, 441.

(8) F. PALERMO, *Il referendum nelle esperienze costituzionali di Germania e Austria: tra scarsa vocazione federale e ampia prassi sub-statale*, in *DPCE*, 2005, III, 1305-1306.

Bürgerbegehren e, pertanto, le firme devono essere sin dall'inizio raccolte nell'arco di un periodo di tempo non troppo ampio ed apposte su liste tenute dalle autorità comunali.

In secondo luogo la *Bürgerbegehren* non riguarda mai un progetto di legge ma solo un atto regolamentare o amministrativo.

Infine in molti comuni i cittadini, diversamente da quanto previsto a livello di *Land*, possono esprimere direttamente il proprio voto nei confronti di una questione non solo nel caso in cui un consiglio comunale decida di non dar direttamente seguito a una proposta contenuta in una *Bürgerbegehren*, cosa che comporta l'indizione di una *Bürgerentscheidung* (decisione dei cittadini) ma anche nei confronti di una questione loro sottoposta, in altro momento, su iniziativa dello stesso consiglio comunale.

Concludendo si può concordare con l'affermazione per cui, a differenza di quanto avviene a livello federale, la democrazia diretta in Germania « è considerata una forma vitale della democrazia locale e regionale » ⁽⁹⁾.

2. Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa in Germania.

Dagli anni '70 in Germania a livello locale, accanto agli istituti di democrazia rappresentativa e di democrazia diretta, sono state introdotte delle nuove forme di partecipazione che, previste per legge, stabilivano il diritto dei cittadini di essere informati in merito ai progetti di pianificazione e di manifestare l'eventuale opposizione nei confronti degli stessi.

La rigidità delle procedure introdotte con legge ha tuttavia favorito la nascita di movimenti e associazioni che hanno contemporaneamente promosso la partecipazione dei cittadini già nella fase di progettazione dei piani ⁽¹⁰⁾ ricorrendo a « ...procedure che utilizzano elementi o metodi deliberativi come, ad esempio, le discussioni in piccoli gruppi » che permettono « il confronto oggettivo, di potere consultarsi con la popolazione e l'arricchimento della conoscenza molto prima dell'assunzione di una decisione effettiva su un determinato argomento » ⁽¹¹⁾.

Invero grazie alle procedure che impiegano metodi deliberativi « ...le persone — che per carica o mandato non hanno diritto di partecipare alle

⁽⁹⁾ J. LUTHER, *Dove è diretta la democrazia? Risposte tedesche*, in *Federalismi.it*, 2 ottobre 2017, 8.

⁽¹⁰⁾ H. L. DIENEL-B. GEISSEL, *Länderbericht: Deutschland. Die Bedeutung der Bürgerbeteiligung in Politik und Gesellschaft*, Robert Bosch Stiftung GmbH, 2024, 4-5.

⁽¹¹⁾ S. ALCÁNTARA-R. KUHN-O. RENN-N. BACH-B. MONTAG, *DELIKAT - Fachdialoge Deliberative Demokratie: Analyse Partizipativer Verfahren für den Transformationsprozess*, Umweltbundesamt, 2014, 19.

decisioni collettive — hanno la possibilità di esercitare un'influenza diretta o indiretta sul processo decisionale valide per la collettività, attraverso l'apporto di conoscenze, preferenze, valutazioni e raccomandazioni. In tale contesto, l'attenzione si sposta dalla decisione in sé alla modalità attraverso cui tale decisione viene presa » (12).

In Germania i processi deliberativi si sono inizialmente sviluppati secondo il modello della *Planungszelle* (cellula di pianificazione) configurata dal Prof. Peter C. Dienel nel suo articolo *Wie können die Bürger an Planungsprozessen beteiligt werden? Planwahl und Planungszelle als Beteiligungsverfahren*, pubblicato nel 1971 nella rivista *Der Bürger im Staat* (13).

In base alla proposta originaria di Dienel una cellula di programmazione deve essere formata da almeno 25 cittadini che, individuati mediante il metodo del sorteggio (14), devono svolgere la propria attività sia in plenum con l'ausilio di facilitatori ed esperti sul tema da trattare sia, soprattutto, in piccoli gruppi (preferibilmente di 5 cittadini) senza l'assistenza dei facilitatori. I lavori delle cellule di pianificazione devono essere conclusi nell'arco di quattro giorni predisponendo altresì una *Gutachten* (parere) contenente delle raccomandazioni da sottoporre al committente (15).

La cellula di pianificazione, ideata da Dienel, venne sperimentata per la prima volta nel 1972 nel comune di Schwelm.

Da allora il suo modello viene ancora riproposto ma esso richiede ai partecipanti di assumere delle deliberazioni in tempi assai ristretti che spesso si sovrappongono con i loro impegni lavorativi.

Di conseguenza nella prassi si è dato luogo a dei processi deliberativi che, rispetto alla *Planungszelle*, si svolgono nell'arco di un periodo di tempo più lungo durante i fine settimana e applicando modalità differenti relativamente alla formazione dei piccoli gruppi, la loro interazione con il plenum e il ruolo degli esperti e dei moderatori.

In aggiunta tali processi, a differenza del modello della *Planungszelle*, non si limitano più ad affrontare temi che riguardano la pianificazione

(12) O. RENN, *Einführungsvortrag: Bürgerbeteiligung - Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung*, in Jörg Hilpert (Hrsg.), *Nutzen und Risiken öffentlicher Großprojekte: Bürgerbeteiligung als Voraussetzung für eine größere gesellschaftliche Akzeptanz*, Stuttgart, 2011, 32.

(13) P. C. DIENEL, *Wie können die Bürger an Planungsprozessen beteiligt werden? Planwahl und Planungszelle als Beteiligungsverfahren*, in *Der Bürger im Staat*, 1971, 3, 151-156.

(14) T. MONTAG-A. BERIBES, *Ausgewählte Bürgerräte im europäischen Vergleich*, in P. FISCHER-BOLLIN (Hrsg.) *Potenziale und Grenzen losbasierter Bürgerbeteiligung*, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 2021, 34.

(15) P. NANZ-M. FRITSCHKE, *La partecipazione dei cittadini: un manuale. Metodi partecipativi: protagonisti, opportunità e limiti*, Bonn 2012, Edizione italiana a cura dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, 2014, 61.

urbanistica ma anche temi più generali, soprattutto laddove interessano il livello di *Land* o di *Bund* ⁽¹⁶⁾.

La maggiore flessibilità funzionale e la diversificazione dei temi oggetto del processo deliberativo ha trovato inoltre espressione nell'introduzione di nuove denominazioni tra cui quelle di *Bürgerforum*, *Bürgerkonferenz*, *Bürgerdialog*, *Citizens' Jury*, *Kommunales Gremium*, *Demokratiekonvent*, *Bürgerwerkstatt*, *Zukunftdialog*, *Ständigär Bürgerrat*, *Arbeitsgruppe*, *Quartierprojekt*, *Klimaforum* e *Bürgerrat*.

Tra il 2019 e il 2023 in Germania l'impiego della denominazione di *Planungszelle* è rimasto comunque costante con una percentuale pari al 24% dei casi mentre dal 2021 nel *Land* di Baden-Württemberg si evidenzia una crescita significativa dell'impiego del termine di *Bürgerforum*. Nello stesso periodo di tempo la definizione maggiormente impiegata, con una percentuale pari al 43,6% dei casi, è comunque stata quella di *Bürgerrat*, ovvero sia di « consiglio dei cittadini » ⁽¹⁷⁾.

Data l'ampia diffusione dei *Bürgerrat* tale termine viene altresì spesso impiegato dalla dottrina per identificare tutte quelle procedure che sostengono la partecipazione dialogica dei cittadini.

Ad esempio D. Oppold afferma che: « è diventata consuetudine parlare di “ partecipazione civica dialogica ” quando ci si riferisce ai consigli dei cittadini e a procedure affini » e che « L'obiettivo della partecipazione dialogica è rendere accessibile alla valutazione delle questioni politiche la conoscenza esperienziale dei cittadini... » ⁽¹⁸⁾.

In maniera ancora più dettagliata in uno studio del 2024 sulla diffusione dei *Bürgerrat* gli autori affermano di: « utilizzare il termine *Bürgerrat* come termine generico e ad ampio raggio per indicare una moltitudine di formati basati sull'estrazione a sorte e di procedure consolidate, come ad esempio *Planungszelle*, *Bürgerforen*, *Bürgerdialoge*, *Bürgerkonferenzen* o *Bürgerjurys* » in quanto; « Indipendentemente dalle diverse terminologie, queste procedure sono contraddistinte da quattro elementi: 1. Selezione casuale dei cittadini partecipanti, 2) Trattazione di una questione politica, 3) Discussioni

⁽¹⁶⁾ F. DECKER, *Bürgerräte - Abhilfe gegen die Repräsentationskrise oder demokratiepolitisches Feigenblatt?*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2021, 1, 130.

⁽¹⁷⁾ Dati reperibili in D. SACK-S. SOCHER-F. WIECZOREK-A. N. FREIER-D. OPPOLD, *Bürgerräte in Deutschland Entwicklung und Vielfalt losbasierter Beteiligung*, Mehr Demokratie - Bergische Universität Wuppertal Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung, Berlin-Wuppertal, 2024, 7-8.

⁽¹⁸⁾ D. OPPOLD, *Bürgerräte in Theorie und Praxis*, in *APuZ*, 11/10/2024.

di gruppo strutturate (deliberazione) e 4) Risultati di contenuto (di norma raccomandazioni) » (19).

Infine anche Geissel — dopo aver affermato che le procedure deliberative « a selezione casuale hanno denominazioni differenti che non hanno sempre un significato univoco » — sottolinea che « il termine definitorio più chiaro e maggiormente impiegato è quello di *Bürgerrat*... » (20).

La stessa autrice passa poi a delineare le caratteristiche che deve presentare un processo deliberativo per essere qualificato come *Bürgerrat*, soffermandosi in particolare sulle modalità di selezione causale dei partecipanti e sul concetto di « *Design* » del consiglio dei cittadini che, al fine di favorire il dialogo rispettoso tra i partecipanti, deve essere necessariamente articolato in tre fasi, ovverosia in quella 1) dell'informazione (con esperti e gruppi di interesse), 2) della discussione (in presenza di moderatori che regolano l'interazione) e 3) dei risultati (raccomandazioni) (21).

Si deve inoltre tenere presente che tutta l'attività dei *Bürgerrat* è ormai sempre monitorata da un valutatore esterno che è chiamato a redigere un report in merito (22).

In Germania i *Bürgerrat* si sono diffusi, attraverso un processo *bottom-up* (23), partendo dal livello municipale per poi interessare il livello dei *Länder* e, seppure in maniera molto più limitata, anche il livello federale (24).

Di conseguenza si può affermare che nella Repubblica federale di Germania la partecipazione dialogica e deliberativa trova ormai espressione in tutte le sue articolazioni politico territoriali (25).

2.1. I consigli dei cittadini di livello federale.

In base ai dati disponibili in Germania dal 1988 ad oggi sono state realizzate 46 assemblee deliberative di rilevanza federale.

(19) D. SACK-S. SOCHER-F. WIECZOREK-A. N. FREIER, D-OPPOLD, *Bürgerräte in Deutschland Entwicklung und Vielfalt losbasierter Beteiligung*, cit., 4.

(20) B. GEISEL, *Demokratie als Selbst-Regieren*, Verlag Barbara Budrich, 2024, 148.

(21) B. GEISEL, *ibidem*, 151.

(22) D. OPPOLD-O. RENN, *Partizipative Klimapolitik: Wie die Integration von Stakeholder und Bürgerinnenbeteiligung gelingen kann*, in *Der Moderne Staat*, 2022, 1, 141-143.

(23) H. J. LIETZMANN, *Die Herausbildung deliberativer Politik in der Repräsentation*, in *Der Moderne Staat*, 2023, 1, 35.

(24) F. BRETTSCHEIDER, *Reden ist Gold: Bürgerräte als Format und als Gegenstand von Kommunikation*, *VerfBlog*, 2025/5/14.

(25) Si può inoltre osservare che la Germania è altresì interessata da una cooperazione transfrontaliera dei consigli dei cittadini, ovverosia dalla formazione di assemblee dei cittadini che interagiscono con rispettive assemblee di cittadini istituite in comuni di Stati stranieri confinanti.

La formazione della maggior parte di queste è stata promossa soprattutto da ministeri federali o da associazioni indipendenti mentre, solo più recentemente, i partiti tedeschi hanno cominciato a manifestare la volontà di integrare la democrazia rappresentativa con la democrazia partecipativa anche negli accordi di coalizione.

La CDU, la CSU e la SPD — nell'accordo di coalizione « Un nuovo slancio per l'Europa, una nuova dinamica per la Germania e una nuova coesione per il nostro Paese » del 12 marzo 2018 (Merkel IV) — si impegnarono infatti ad istituire una commissione di esperti avente il compito « di elaborare proposte su se, e in quale forma, la nostra collaudata democrazia parlamentare-rappresentativa possa essere integrata da ulteriori elementi di partecipazione civica e di democrazia diretta »⁽²⁶⁾.

Tale commissione non venne mai istituita⁽²⁷⁾ mentre nel 2019 l'associazione *Mehr Demokratie* cominciò a promuovere la formazione di un consiglio dei cittadini di rilevanza federale che avrebbe dovuto discutere in forma dialogica della possibilità di integrare « la democrazia parlamentare con la democrazia diretta e la partecipazione civica e, se sì, come », ovvero a affrontare il tema di cui si sarebbe dovuta occupare la commissione di esperti prevista nell'accordo di coalizione.

L'iniziativa di *Mehr Demokratie* ottenne il sostegno di ulteriori organizzazioni non governative e si è infine concretizzata nella formazione di un consiglio dei cittadini di livello federale denominato « *Bürgerrat-Demokratie* ».

I suoi 160 componenti — dopo essersi riuniti nei fine settimana tra metà giugno e metà luglio 2019 nel corso di sei conferenze di livello regionale (Erfurt, Schwerin, Koblenz, Gütersloh, Mannheim, München) — si sono infatti altresì incontrati a livello federale nel weekend del 28-29 settembre 2019⁽²⁸⁾ formulando un corrispondente parere.

⁽²⁶⁾ Sez. 13 dell'Accordo di coalizione del 12 marzo 2018 in <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/koalitionsvertrag-zwischen-cdu-csu-und-spd-195906>.

⁽²⁷⁾ La mancata formazione di tale commissione è stata insistentemente fatta notare dai deputati del Partito *Die Linke* e dal Partito *AfD* al fine di evidenziare la violazione degli impegni assunti da parte del Governo. Le domande dell'opposizione in merito alla mancata formazione della commissione e le risposte del Governo in Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 19. April 2021 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, Drucksache 19/28936, nn. 17-20 e in Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 14. Oktober 2019 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, Drucksache 19/14216, n. 37.

⁽²⁸⁾ Tutto il processo di preparazione e i lavori del *Bürgerrat* sul « Ruolo della Germania nel mondo » e le raccomandazioni dallo stesso formulate in *Der Bürgerrat Demokratie: Überblick und Zusammenfassung*, Mehr Demokratie e.V., 2019.

Quest'ultimo, contenente 22 raccomandazioni ⁽²⁹⁾, è stato quindi presentato ai rappresentanti dei gruppi parlamentari e al Presidente del *Bundestag* Wolfgang Schäuble che si è espresso a favore dell'ulteriore creazione di *Bürgerrat* di rilevanza federale.

Di conseguenza il 18 giugno 2020 il Consiglio degli Anziani del *Bundestag* — con l'appoggio di tutti i gruppi parlamentari — ha deciso di chiedere direttamente all'associazione *Mehr Demokratie* di formare un ulteriore *Bürgerrat* di livello federale per discutere in maniera dialogica del « Ruolo della Germania del mondo » ⁽³⁰⁾.

Tale *Bürgerrat* — pur avendo ottenuto il patrocinio del Presidente del *Bundestag* — non venne tuttavia già organizzato a spese del bilancio federale bensì ancora finanziato, al pari del « precedente *Bürgerrat-Demokratie* » da fondazioni esterne (Robert Bosch Stiftung, GLS Treuhand, Stiftung Mercator, Open Society Foundations, Schöpflin Stiftung, VolkswagenStiftung, ZEITStiftung).

A causa della circolazione del virus da Covid-19, i 160 componenti del *Bürgerrat* sul « Ruolo della Germania nel Mondo — individuati sempre grazie al metodo del sorteggio stratificato ⁽³¹⁾ — si sono peraltro potuti riunire esclusivamente online (10 riunioni tra gennaio e febbraio 2021 per un totale di 50 ore) ⁽³²⁾.

Nonostante tale modalità anche il *Bürgerrat* sul « Ruolo della Germania nel mondo » — che viene considerato il “prototipo” circa l'impiego delle procedure online da parte dei consigli dei cittadini — ha prodotto un parere che è stato trasmesso al *Bundestag* e tutta la sua attività è stata moderata da facilitatori e valutata da istituti indipendenti.

L'interesse nei confronti della democrazia partecipativa venne espresso anche nell'accordo di coalizione del 21 novembre 2021 ⁽³³⁾ che — siglato tra i partiti della SPD, dei Verdi e della FDP dopo le elezioni ordinarie del

⁽²⁹⁾ R. DEAN-F-HOFFMANN-B. GEISSEL-S. JUNG-B. WIPFLER, *Citizen Deliberation in Germany: Lessons from the 'Bürgerrat Demokratie'*, in *German Politics*, 2024, 3, 510-534.

⁽³⁰⁾ *Bundestag beschließt neue Form der Bürgerbeteiligung: Bürgerrat soll Parlament Bürgergutachten zur Rolle Deutschlands in der Welt vorlegen*, in <https://www.bundestag.de/webarchiv/presse/pressemitteilungen/2020/701614-701614>.

⁽³¹⁾ D. BARON, *Was für ein Zufall? Stichprobentheoretische Anmerkungen und Folgerungen aus Simulationsergebnissen für den bundesweiten Bürgerrat „Deutschlands Rolle in der Welt“*, in *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2023, 33, 451.

⁽³²⁾ N. KIRBY-A. N. FREIER-O. RENN-H. J. LIETZMANN-D. OPPOLD-K. SCHEIDEMANTEL-M. DÖRING, *Evaluation des Bürgerrats Deutschlands Rolle in der Welt. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Evaluation*, Institute for Advanced Sustainability Studies e.V. (IASS), Institute for Advanced Sustainability Studies e.V. (IASS), 2021, 5.

⁽³³⁾ A. N. FREIER-V. MITTENDORF-D. SACK, *Demokratieinnovationen, Repräsentation und Politikwandel*, in *Der Moderne Staat*, 2023, 1, 5.

Bundestag del 26 settembre 2021 — ha dato vita al governo di coalizione sotto la guida del cancelliere Scholz.

In tale accordo i partiti non si sono però più limitati a richiamare la necessità di formare una commissione per indagare la possibilità dell'esercizio della democrazia partecipativa a livello federale ma hanno dichiarato espressamente di volere « Istituire e organizzare dei consigli dei cittadini su questioni specifiche tramite il *Bundestag* » e che, oltre a « prestare attenzione alla parità di partecipazione », avrebbero « garantito la discussione dei risultati da parte del Parlamento federale »⁽³⁴⁾.

Nel rispettare tale impegno il 10 maggio 2023 i partiti della cosiddetta coalizione semaforo⁽³⁵⁾ hanno quindi sottoposto all'approvazione dei deputati del *Bundestag* l'introduzione di un *Bürgerrat* di livello federale dal tema « Alimentazione in cambiamento. Tra aspetti privati e compiti statali ».

In risposta la AfD, contraria alla formazione di *Bürgerrat*, ha presentato una controproposta che, intitolata « Osare più democrazia. La vera partecipazione civica tramite referendum nazionali al posto dei consigli dei cittadini », prevedeva invece l'ampliamento dell'utilizzo del referendum a livello federale.

Quest'ultima proposta è stata però bocciata da un'ampia maggioranza di deputati (592 no, 69 sì, 75 assenti) mentre quella della coalizione governativa è passata con 402 voti favorevoli contro 251 no (12 astenuti, 71 assenti).

Con l'approvazione di quest'ultima per la prima volta in Germania veniva dunque avviata la formazione di un « *Bürgerrat des Deutschen Bundestages* (Consiglio dei cittadini del Bundestag tedesco) ».

Difatti l'attività del *Bürgerrat* « Alimentazione in cambiamento. Tra aspetti privati e compiti statali » — diversamente da quello precedente « Sul ruolo della Germania nel mondo » (che era stato patrocinato dal Presidente del *Bundestag* ma era stato organizzato in maniera del tutto autonoma da *Mehr Demokratie* e finanziato da fondazioni senza fini di lucro) — oltre ad essere finanziata interamente a spese del bilancio federale, sarebbe stata infatti moderata e valutata da associazioni ed enti esterni incaricati direttamente dall'Amministrazione del *Bundestag*.

In aggiunta tale *Bürgerrat* sarebbe stato affiancato da un Comitato scientifico consultivo che — composto da scienziati e ricercatori nominati dai

⁽³⁴⁾ *Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP*, in https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf.

⁽³⁵⁾ Antrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und DIE LINKE. Einsetzung eines Bürgerrates « Ernährung im Wandel: Zwischen Privatangelegenheit und staatlichen Aufgaben », Deutscher Bundestag, 20 Wahlperiode, Drucksache 20/6709, 09.05.2023.

diversi gruppi parlamentari — avrebbe dovuto coadiuvare i facilitatori incaricati di moderare i dibattiti.

Il supporto all'attività del *Bürgerrat* sarebbe stato invece garantito dall'Ufficio di Coordinamento per i Consigli dei Cittadini dell'Amministrazione del *Bundestag*.

Sulla base di tali premesse il *Bundestag* ha quindi incaricato *Mehr Demokratie* di assistere, insieme agli istituti Nexus, Ifok e IPG, lo svolgimento delle riunioni del *Bürgerrat* in questione i cui 160 componenti sono stati selezionati il 21 luglio 2024 attraverso il metodo casuale stratificato al fine non solo di ottenere « una partecipazione equilibrata in relazione ai criteri sociodemografici di età, sesso, origine regionale, dimensione del comune e livello di istruzione » ma per rappresentare altresì « la percentuale di persone vegetariane o vegane della popolazione ».

I componenti così selezionati si sono quindi riuniti per la prima volta in presenza nel fine settimana del 29 settembre-1 ottobre 2023, di seguito per tre volte online (10 ottobre, 24 ottobre e 2 novembre) e poi nuovamente in presenza nel fine settimana del 10-11 novembre. Tale riunione è stata parimenti seguita da tre riunioni online (21 novembre, 28 novembre, 12 dicembre) che, a loro volta, hanno preceduto l'ultima riunione in presenza che si è tenuta nel fine settimana del 12-14 gennaio. Nel corso di tale ultima riunione in presenza i componenti del *Bürgerrat* « Alimentazione in cambiamento. Tra aspetti privati e compiti statali » hanno inoltre deliberato un parere contenente 9 raccomandazioni in merito al tema loro assegnato. Il 20 febbraio tale parere è stato trasmesso al *Bundestag* che l'ha esaminato nella seduta plenaria del 14 marzo in cui sono state discusse non solo le proposte concrete in tema di alimentazione, ma anche la questione fondamentale della eventuale formazione di ulteriori *Bürgerrat* del *Bundestag*.

Infine la realizzazione del primo *Bürgerrat* su iniziativa del *Bundestag* è stata accompagnata dalla presentazione di diverse proposte da parte della dottrina e delle organizzazioni non governative nella direzione del consolidamento dei consigli dei cittadini di livello federale.

Tra queste si può innanzitutto annoverare quella dell'istituzione di un'unità organizzativa — denominata « *Partezipative Demokratie* » ⁽³⁶⁾ — all'interno dello stesso *Bundestag*.

Secondo Lietzmann tale unità, direttamente subordinata al Consiglio degli Anziani del *Bundestag*, dovrebbe occuparsi prevalentemente dell'attri-

⁽³⁶⁾ H. J. LIETZMANN-O. RENN, *Bürgerräte als eine zeitgemässe Ergänzung der repräsentativen Demokratie: Handreichung für eine Implementation deliberativer Bürgerräte*, Institute for Advanced Sustainability Studies e.V. (IASS), Institut für Demokratie und Partizipationsforschung (IDPF), 2021.

buzione degli incarichi per garantire lo svolgimento dei *Bürgerrat*, la moderazione e la valutazione indipendente degli stessi.

Altri invece sostengono che le stesse funzioni dovrebbero essere conferite ad una Fondazione di diritto pubblico sulla democrazia partecipativa esterna al *Bundestag* ⁽³⁷⁾.

In ultimo è stato proposto di adottare una legge quadro federale che stabilisca le modalità di formazione, la scelta degli argomenti e le procedure di svolgimento dell'attività delle assemblee deliberative a livello federale.

Secondo la dottrina prevalente la legge federale non potrebbe comunque stabilire che i *Gutachten* dei *Bürgerrat* di livello federale (e, altrettanto, quelli di livello statale, ovverosia di *Land*) siano vincolanti (ovverosia, abbiano rilievo “quasi legislativo”) ⁽³⁸⁾, ma prevedere unicamente l'obbligo delle commissioni competenti o del plenum del *Bundestag* (*Landtag*) di prendere in esame il parere contenente le raccomandazioni dei *Bürgerrat* ⁽³⁹⁾. Difatti solo in questo modo « le assemblee cittadine interagirebbero con gli organi costituzionali esistenti ed eserciterebbero un'influenza sul processo decisionale parlamentare in conformità con la Costituzione » ⁽⁴⁰⁾ e, pertanto « la loro istituzionalizzazione sarebbe del tutto coerente con l'idea deliberativa, ovverosia quella di uno scambio libero e aperto volto a formare l'opinione pubblica — da cui è originariamente nato il concetto di consiglio dei cittadini » ⁽⁴¹⁾.

Nella stessa direzione Renschel, Fuhrmann e Kühnle da un lato hanno ribadito che « i consigli dei cittadini o i processi deliberativi non possono prevalere sui poteri del parlamento » in quanto « solo il parlamento quale istituzione rappresentativa detiene il potere legislativo e la legittimazione democratica ».

⁽³⁷⁾ O. RENN, *Plädoyer für eine Stiftung für Partizipative Demokratie Wie man Bürgerräte institutionalisieren könnte*, in *VerfBlog*, 2025/5/16.

⁽³⁸⁾ P. VEERPOORT-E. FRIEDEMANN *Grundpfeiler eines Rahmengesetzes für konsultative Bürgerräte*, in *VerfBlog*, 2025/5/16.

⁽³⁹⁾ D'altro lato la mancata presa in considerazione dei pareri dei *Bürgerrat* potrebbe comportare l'effetto contrario rispetto a quello auspicato nell'introdurre dei metodi deliberativi, ovverosia un aumento della sfiducia dei cittadini nei confronti della democrazia Cfr: A. BLOME-M. HARTLAPP, *Can Deliberative Participatory Fora Cure Representation Gaps in France and Germany?*, in *Politische Vierteljahresschrift*, 2023, 64, 493.

⁽⁴⁰⁾ K. WESTERLAGE, *Mitwirkung durch Los?: Zur verfassungskonformen Einbindung von Bürgerräten in den politischen Prozess*, *VerfBlog*, 2025/5/13.

⁽⁴¹⁾ K. WESTERLAGE, *ibidem*. A favore dell'introduzione nel Regolamento del Bundestag dell'obbligo di esaminare in commissione o in plenum il parere dei *Bürgerrat* si veda altresì J. ZIEKOW, *Rechtsgutachten zu den rechtlichen Rahmenbedingungen des Tätigwerdens von losbasierten Bürgerräten in ergänzender Funktion zur Beschlussfassung durch den Deutschen Bundestag*, erstellt für Mehr Demokratie e. V., 15 Mai 2021, 39-40.

Dall'altro, invece, non solo hanno precisato che i *Bürgerrat* « possono essere visti come un complemento della democrazia rappresentativa allo scopo di migliorare il processo decisionale e rafforzare la fiducia dei cittadini nella democrazia... » ma hanno anche affermato che « una maggiore *Institutionalisierung* (istituzionalizzazione) dei *Bürgerrat* può contribuire a rendere più chiaro questo rapporto »⁽⁴²⁾ ed avvicinare i cittadini alle istituzioni della democrazia rappresentativa, promuovendo la formazione della volontà pubblica »⁽⁴³⁾.

L'interesse a sostenere la formazione di Consigli dei cittadini del *Bundestag* è stato infine rinnovato nell'accordo di coalizione « Responsabilità per la Germania » in base al quale, sottoscritto il 14 aprile 2025 dalla CDU, dalla CSU e dalla SPD, è stato formato un governo di coalizione a guida Merz.

In tale accordo i partiti hanno infatti ancora affermato di volere: « sostenere, a completamento della democrazia rappresentativa, i formati di partecipazione dialogica come i consigli dei cittadini della società civile del *Bundestag* tedesco. Ad integrazione della democrazia rappresentativa, noi sosteniamo i formati di partecipazione dialogica quali i consigli dei cittadini della società civile del *Bundestag* tedesco ».

Infine, *Mehr Demokratie* ha proposto la formazione di « *Bürgerkommission* », ovvero sia di comitati civici, interni al *Bundestag*, formati in parte da deputati e in parte da cittadine/i estratti a sorte che devono essere sentiti in relazione all'adozione di decisioni da parte della Camera bassa concernenti temi caratterizzati da un livello di *conflittualità* potenzialmente elevato ». Secondo la stessa organizzazione non governativa l'introduzione di tali comitati civici, dopo una prima fase di sperimentazione, dovrebbe essere altresì codificata nel Regolamento parlamentare⁽⁴⁴⁾.

⁽⁴²⁾ T. REMSCHEL-T. FUHRMANN-H. KÜHNLE, *Diskussionspapier zur Einbeziehung von Bürgerräten in Rechtssetzungsprozesse der Exekutive*, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV), November 2023, 8.

⁽⁴³⁾ W. MERKEL-F. MILAČIĆ-A. SCHÄFER, *Bürgerräte. Neue Wege zur Demokratisierung der Demokratie FES Regionalbüro für internationale Zusammenarbeit*, Wien-Berlin, 2021, 1.

⁽⁴⁴⁾ La formazione di tali comitati dovrebbe essere codificata nel Regolamento parlamentare secondo quanto segue: « (1) 1. Per la preparazione di decisioni di fondamentale importanza sociale o di decisioni che toccano l'interesse dei suoi membri il *Bundestag* (il *Landtag*) può istituire un comitato civico. 2. È obbligato a farlo su richiesta di un quarto dei suoi membri. 3. La richiesta deve specificare il mandato del comitato. (2) 1. Un comitato civico è composto da membri del *Bundestag* (del *Landtag*) e da cittadini nel rapporto di uno a tre. 2. I membri del *Bundestag* (del *Landtag*) sono designati di comune accordo tra i gruppi parlamentari e nominati dal Presidente. 3. Se non si riesce a raggiungere un accordo, i gruppi parlamentari designano i membri in proporzione alla loro forza. 4. I cittadini sono selezionati tramite una procedura casuale e nominati dal Presidente. 5. Il numero dei membri del comitato non deve superare i 100. (3) 1. I membri del *Bundestag* (del *Landtag*) e i cittadini

In aggiunta nello stesso documento si propone l'introduzione nella Legge fondamentale di due nuovi articoli relativi alla partecipazione dei cittadini.

Un primo — sulla « Partecipazione quale obiettivo statale nella Costituzione » — con il quale si afferma che: « 1. Lo Stato promuove la partecipazione attiva dei suoi cittadini alla vita politica. 2. Si adopera per una partecipazione dei suoi cittadini ai processi decisionali statali che sia il più tempestiva possibile. 3. La partecipazione è possibile in diversi formati; si deve garantire che tutti i gruppi della popolazione siano presi in considerazione in modo appropriato per sesso, età, luogo di residenza e condizione sociale ».

Un secondo — sulla « Partecipazione quale compito comunale nello statuto comunale o nell'ordinamento municipale » — in cui si specifica che: « 1. I Comuni promuovono la partecipazione attiva dei loro cittadini alla vita politica. 2. Si adoperano per una partecipazione dei loro cittadini ai processi decisionali comunali che sia il più tempestiva possibile. 3. La partecipazione è possibile in diversi formati; si deve garantire che tutti i gruppi della popolazione siano presi in considerazione in modo appropriato per sesso, età, luogo di residenza e condizione sociale » ⁽⁴⁵⁾.

2.2. I consigli dei cittadini a livello di Länder.

A livello di *Länder* le assemblee deliberative (variamente denominate *Planungszelle*, *Bürgerdialog*, *Bürgerkonferenz*, *Bürgerwerkstatt*, *Bürgerforum*, *Bürgerrat* e, anche, *Ideenwerkstatt*) si sono già tenute in: Baden Württemberg (22), Baviera (7), Berlino (3) in cui il Bürgerrat permanente di durata quadriennale (2022-2025) è stato rinnovato per il periodo dal 2025 al 2029, Brandeburgo (uno solo), Brema (uno solo in attesa dell'avvio dei lavori del

selezionati casualmente vengono preparati separatamente per il lavoro da svolgere nel comitato dei cittadini. 2. Le sessioni sono condotte da un moderatore esperto, che non è membro dell'organismo stesso. 3. Gran parte del lavoro del comitato civico si svolge in piccoli gruppi che sono moderati e nei quali cittadini e membri del *Bundestag* (del *Landtag*) elaborano congiuntamente delle proposte. (4) 1. Il comitato civico presenta un rapporto al *Bundestag* (al *Landtag*). 2. Il comitato civico deve presentare il suo rapporto in tempo utile affinché una discussione su di esso possa aver luogo nel *Bundestag* (nel *Landtag*) prima della fine della legislatura. 3. Se non è possibile presentare un rapporto definitivo, deve essere presentato un rapporto intermedio in base al quale il *Bundestag* (il *Landtag*) decide se il comitato civico debba continuare o interrompere il suo lavoro ». F. WIECZOREK-D. WINKLER-F. PETERSEN, *Losungsorientiert: Wie die Bürgerinnen und Bürger wieder Teil der Politik werden*, Mehr-Demokratie, 2025, 22.

⁽⁴⁵⁾ F. WIECZOREK-D. WINKLER-F. PETERSEN, *Losungsorientiert: Wie die Bürgerinnen und Bürger wieder Teil der Politik werden*, ibidem.

già pianificato *Bürgerrat* sulle pensioni dei deputati), Renania del Nord - Vestfalia (uno solo ma è stato pianificato, come sopra ricordato, lo svolgimento di un nuovo *Bürgerrat* per il 2026), in Bassa Sassonia (uno solo che è stato dedicato all'analisi delle conseguenze della pandemia da Covid-19 ma è stata prevista la convocazione di un *Bürgerrat* sul clima da tenersi tra novembre 2025 e giugno 2026), Renania Pfalz (2), nella Saarland (2 con *Bürgerdialoge* in pianificazione per il 2026), in Sassonia (uno solo), nello Schleswig-Holstein (uno solo) e in Turingia (2 e uno in corso di pianificazione per fine 2025) ⁽⁴⁶⁾.

Dai dati precedentemente riportati dunque risulta che 12 Länder su 16 hanno dato vita ad almeno un'assemblea deliberativa dei cittadini di livello statale anche se tra essi solo il Baden Württemberg vi ricorre frequentemente. Si deve inoltre notare che quasi tutti i Länder sopra citati hanno pianificato la convocazione di un'assemblea deliberativa di cittadini estratti a sorte per la fine del 2025 inizio 2026.

Alcuni Länder hanno peraltro provveduto a disciplinare direttamente con legge la possibilità di porre in essere — pur sempre nel rispetto delle regole per la raccolta dei dati stabilite dalla Legge federale sulla registrazione dei dati anagrafici — degli strumenti che garantiscano la partecipazione dialogica dei cittadini sulla base del criterio della selezione casuale.

Ad esempio la « Legge sulla partecipazione dialogica dei cittadini » del Land Baden Württemberg del 4 febbraio 2021 ⁽⁴⁷⁾ stabilisce che: « Le autorità, ai sensi del § 1 della Legge sulla procedura amministrativa del Land, possono sviluppare la partecipazione dialogica dei cittadini negli ambiti di loro competenza per temi o progetti specifici » (art. 2, comma 1 della Legge), che: « La partecipazione civica dialogica può essere realizzata con partecipanti selezionati casualmente dal registro anagrafico in base a criteri specifici » (art. 2, comma 5 della Legge) e, altresì, che: « La partecipazione dialogica dei residenti è possibile secondo vari formati; particolarmente adatti sono i forum di discussione, le tavole rotonde o le conferenze » (art. 1, comma 3 della Legge).

Nelle motivazioni a sostegno dell'approvazione di tale legge era stato inoltre sottolineato che: « Lo scambio tra l'esecutivo e i cittadini, condotto in forma dialogica, serve a promuovere la democrazia e garantisce il diritto fondamentale alla libertà di espressione ai sensi dell'articolo 5 della Legge fondamentale » e che: « Il Landtag (parlamento regionale) ha già potuto fare

⁽⁴⁶⁾ Dati estrapolati dalla Banca dati Bürgerräte disponibile all'indirizzo <https://datenbank-buergerraete.info/buergerraete/abfragen>.

⁽⁴⁷⁾ Gesetz über die dialogische Bürgerbeteiligung del 4/02/2021, in https://www.landtag-bw.de/resource/blob/252150/355f5474aeb37878778d465a7cb3b061/16_9719_D.pdf.

buone esperienze in tal senso. La partecipazione civica dialogica non sostituisce le procedure formali, ma le integra. Essa attenua le esasperazioni e favorisce la formazione dell'opinione pubblica » (48).

Il 16 luglio 2024 la Città Stato di Amburgo, guardando all'esperienza del Baden Württemberg, ha invece approvato la « Legge sull'uso, conforme alla protezione dei dati, dei dati anagrafici delle residenti e dei residenti che partecipano ai sorteggi » (49) nella quale, similmente al modello di riferimento (ma sostituendo il termine di cittadini con quello di residenti) si afferma che: « La partecipazione dialogica dei residenti può aver luogo secondo diversi formati; particolarmente adatti sono i forum di discussione, le tavole rotonde o le conferenze, per i quali dovrebbe essere offerta una partecipazione digitale. Con la decisione sull'attuazione di una partecipazione civica dialogica, viene anche stabilito il rispettivo formato » (art. 1, comma 4 della Legge).

In alcuni casi anche a livello di *Land* l'intenzione di volere sostenere la democrazia partecipativa e deliberativa è stata consolidata negli accordi di coalizione tra i partiti.

Ad esempio la CDU e i Verdi nell'« Accordo per il futuro della Renania del Nord-Vestfalia 2022-2027 » — che ha dato vita ad un corrispondente governo di coalizione — avevano dichiarato quanto segue: « Al fine di poter includere diverse prospettive nei processi decisionali politici, istituiremo su temi selezionati due consigli dei cittadini che rappresentino la società in modo rappresentativo, e esploreremo questo strumento a livello statale (o del *Land*). In molti comuni della Renania del Nord-Vestfalia la partecipazione civica è già attuata con successo. Vogliamo consentire a tutti i comuni di beneficiare di queste esperienze, di imparare gli uni dagli altri e di creare reti. Per rafforzare la partecipazione civica a livello di *Land* e in collaborazione con i comuni, istituiremo un Centro di contatto presso il Governo del *Land* e fonderemo una Rete di consulenza e scambio per la partecipazione civica comunale » (50).

Sulla base di quanto dichiarato il 31 gennaio 2025 il *Landtag* della Renania del Nord-Vestfalia ha quindi finalmente approvato una risolu-

(48) Gesetzentwurf der Landesregierung - Gesetz über die dialogische Bürgerbeteiligung (Dialogische Bürgerbeteiligungs Gesetz - DBG), reperibile in https://www.landtag-bw.de/resource/blob/251492/4ca53e3d22ed09a36ed05523ecfe4a09/16_9486_D.pdf.

(49) Gesetz zur datenschutzkonformen Nutzung von Meldedaten von Einwohnerinnen und Einwohnern für Zufallsbeteiligungen del 16/07/2024, in <https://www.reichsgesetzblatt.de/D/L%C3%A4nder/Hamburg/2024/21-haupt.htm>.

(50) Il « Koalitionsvereinbarung von CDU und Grünen » è reperibile in https://www.cdu-nrw.de/sites/www.neu.cdu-nrw.de/files/zukunftsvertrag_cdu-grune.pdf.

zione ⁽⁵¹⁾ con la quale innanzitutto ribadisce che i consigli dei cittadini: 1) possono rafforzare l'accettazione dei processi democratici perché coinvolgono ampi gruppi sociali in spazi protetti nella fase iniziale dei processi decisionali politici, 2) riflettono la diversità della popolazione e creano l'opportunità di coinvolgere persone che in precedenza non venivano raggiunte dalla politica e che 3) attraverso la loro introduzione la Renania del Nord-Vestfalia intende rendere tangibile nel proprio Stato il valore aggiunto dagli stessi apportato e già riscontrato in altri Paesi.

Di seguito nella stessa risoluzione si afferma che nel 2026 verrà istituito un consiglio dei cittadini della Renania del Nord-Vestfalia che — formato da 80 componenti individuati sulla base del sorteggio — si dovrà riunire, nell'arco di 10 settimane, almeno 8 volte (5 in presenza e 3 online) per discutere un tema specifico e formulare corrispondenti raccomandazioni da trasmettere al *Landtag* che si impegnerà a fornire le proprie risposte in una seduta pubblica.

2.3. *I consigli dei cittadini a livello municipale.*

Nonostante tutte le articolazioni politico territoriali della Germania siano state e siano ancora interessate dalla formazione di assemblee deliberative la prassi rivela che in tale Paese la partecipazione dialogica dei cittadini trova la sua massima espressione a livello municipale (circa l'80% di tutti i consigli dei cittadini realizzati in Germania) ⁽⁵²⁾.

La distribuzione dei consigli dei cittadini tra i comuni della Germania non risulta tuttavia omogenea. A livello comunale tra il 2000 e il 2025 nel Baden Württemberg hanno infatti operato ben 60 consigli dei cittadini, in Baviera 44, nei distretti di Berlino 24, nel Brandeburgo 23, nella città stato di Brema 2, nei distretti di Amburgo 1, nel *Land* Hessen 11, nel Meclemburgo-Pomerania 6, in Bassa Sassonia 14, in Renania del Nord - Vestfalia 69, in Renania - Palatinato 4, nello Saarland (nessuno), in Sassonia 10, nella Sassonia Anhalt 10, nello Schleswig-Holstein 1 e in Turingia 2 ⁽⁵³⁾.

2.3.1. *Le linee guida dei comuni sulla partecipazione dei cittadini.*

In alcuni comuni si ravvisa inoltre una tendenza alla « *institutionalisierung* (istituzionalizzazione) » dei consigli dei cittadini nel quadro di *Leitlinie/*

⁽⁵¹⁾ *Bürgerrat zu Daseinsvorsorge mit KI*, 18/12/2025, in <https://www.buergerrat.de/aktuelles/erster-landesweiter-buergerrat-in-nrw-beschlossen/>.

⁽⁵²⁾ D. SACK-S. SOCHER-F. WIECZOREK-A. N. FREIER-D. OPPOLD, *Bürgerräte in Deutschland Entwicklung und Vielfalt losbasierter Beteiligung*, cit., 11.

⁽⁵³⁾ Dati estrapolati dalla Banca dati Bürgerräte disponibile all'indirizzo <https://datenbank-buergerraete.info/buergerraete/abfragen>.

Richtlinie (Linee guida/direttive) o *Satzung* (regolamenti) sulla partecipazione pubblica ⁽⁵⁴⁾ emanati dai consigli municipali allo scopo di “codificare” i processi partecipativi informali procedendo dalla distinzione tra partecipazione formale e informale.

Chiara esempio in tal senso sono le Linee guida sulla partecipazione dei cittadini nella città di Bamberg, approvate nel 2023 che distinguono tra la « partecipazione formale » che riguarda gli « ambiti della pianificazione urbana...in cui la partecipazione dei cittadini è prevista per legge... » (punto 1.1) e « partecipazione informale » che ha luogo laddove « La città di Bamberg crea...ulteriori opportunità per i cittadini che vanno oltre le misure previste dalla legge... ». In aggiunta tali linee guida precisano che: « L’offerta sulla partecipazione civica informale della città di Bamberg si basa sulla volontarietà... » e che: « Lo scambio reciproco di idee e argomentazioni contribuisce in modo costruttivo alla formazione della volontà politica e al processo decisionale » (punto 1.2) ».

D’altro lato l’analisi comparata delle linee guida sui processi partecipativi informali realizzabili nei comuni rivela che a volte, nel rispetto di determinate condizioni, si ammette la loro applicazione anche nei confronti dei processi partecipativi formali.

Ad esempio nelle Linee guida sulla partecipazione dei cittadini nella città di Wuppertal del 2017 si stabilisce innanzitutto che « Le disposizioni di queste linee guida si riferiscono ai processi partecipativi dei cittadini « informali » svolti su base volontaria, relativi a iniziative e progetti del comune di Wuppertal » per poi aggiungere che « le linee guida, con uno sguardo alla cultura della partecipazione e laddove sia possibile, devono essere applicate anche alle esistenti possibilità di partecipazione « formale » previste dalla legge ».

Alcuni consigli comunali — in considerazione del fatto che le loro linee guida/direttive tendono a codificare, seppure limitatamente, le modalità di partecipazione dei cittadini precedentemente sviluppatasi in via informale — non accolgono peraltro più la distinzione tra « partecipazione formale » e « partecipazione dei cittadini informale » preferendo differenziare tra « partecipazione disciplinata dalla legge » (senza qualificarla ulteriormente come formale) e « partecipazione dei cittadini volontaria » (senza qualificarla ulteriormente come informale).

Ad esempio nelle Direttive per l’attuazione della partecipazione allargata dei cittadini nella città di Alheim del 2023 si afferma che le stesse: « hanno lo scopo di stabilire il quadro di riferimento per la partecipazione volontaria

⁽⁵⁴⁾ I dati sull’approvazione delle linee guida in <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik/sammlung-kommunale-leitlinien/>.

allargata dei cittadini » e che: « Gli aspetti della partecipazione dei cittadini stabiliti per legge (come, ad esempio, le *Bürgerbegehren*, la *Bürgerentscheid* o le disposizioni sulla partecipazione nella pianificazione edilizia non sono interessati da tale direttiva » ⁽⁵⁵⁾.

In secondo luogo alcune linee guida, sempre emanate dai comuni, al posto di « *Bürgerbeteiligung* (partecipazione dei cittadini) », preferiscono ricorrere alla definizione di « *Öffentlichkeitsbeteiligung* (partecipazione pubblica) » allo scopo, così come altresì proposto da parte della dottrina ⁽⁵⁶⁾, di estendere a tutti i residenti la possibilità di prendere parte ai processi partecipativi ⁽⁵⁷⁾.

Sotto questo profilo si possono menzionare le Linee guida sulla partecipazione pubblica della città di Colonia del 2020 che al punto 2 — dopo aver affermato che: « La partecipazione pubblica può essere sia prevista per legge che realizzata su base volontaria » — specificano non solo che: « le linee guida si applicano a tutte le forme di partecipazione pubblica volontaria » ma anche « laddove la legge prevede la partecipazione dei cittadini senza disciplinarne le modalità di esercizio, come nel caso della partecipazione pubblica preventiva nell'ambito della pianificazione edilizia (§ 3 (1) del Codice Edilizio) ».

Secondo le Linee guida sulla partecipazione pubblica della città di Colonia, così come già previsto da quelle sopra menzionate sui consigli dei cittadini della città di Wuppertal, è pertanto possibile « attuare una partecipazione più ampia che vada oltre quanto stabilito per legge, pur sempre applicando le linee guida che, invece, non lo devono essere nei confronti degli istituti di democrazia diretta, come nel caso delle *Bürgerbegehren* e delle *Bürgerentscheid...* ».

Infine, sempre al punto 2 delle Linee guida sulla partecipazione pubblica della città di Colonia, si specifica che: « La partecipazione pubblica volon-

⁽⁵⁵⁾ Art. 1, commi 3 e 4 delle Richtlinie für die Durchführung zusätzlicher Bürgerbeteiligung in der Gemeinde Alheim, in https://www.alheim.de/images/downloads/Richtlinie_B%C3%BCrgerbeteiligung_Satzungen.pdf.

⁽⁵⁶⁾ Ad esempio S. Alcántara e al. affermano che: « *Im Forschungsprojekt DELIKAT wurde jedoch bewusst die Entscheidung getroffen den Begriff „Öffentlichkeitsbeteiligung“ statt „Bürgerbeteiligung“ zu verwenden, um deutlich zu machen, dass an den jeweiligen Beteiligungsprozessen alle vor Ort lebenden Menschen teilnehmen können und nicht nur die Personen, die den Status des (Staats-)Bürgers oder der (Staats-)Bürgerin besitzen. Öffentlichkeitsbeteiligung wird deshalb im Folgenden synonym zu Bürgerbeteiligung verwendet* » in S. ALCÁNTARA, R. KUHN, O. RENN, N. BACH, B. BÖHM, H. L. DIENEL, P. ULLRICH, C. SCHRÖDER, H. WALK, *DELIKAT - Fachdialoge Deliberative Demokratie: Analyse Partizipativer Verfahren für den Transformationsprozess*, cit., 18.

⁽⁵⁷⁾ P. BRÜNGER, *Wer ist dabei?: Zugang zu Bürgerräten ohne deutsche Staatsangehörigkeit*, in *VerfBlog*, 2025/5/14.

taria a Colonia può essere proposta dai cittadini di Colonia, dai politici o dall'amministrazione e che « la decisione in merito allo svolgimento di una partecipazione pubblica volontaria è comunque sempre di competenza di un organo decisionale rappresentativo ».

Tra i corpi rappresentativi che possono assumere decisioni rientrano, ad esempio, i consigli circoscrizionali, il consiglio comunale della città di Colonia o una delle sue commissioni specializzate che sono composti da politici in proporzione ai risultati delle elezioni comunali e sono pertanto autorizzati ad assumere decisioni democratiche che rientrano nelle loro rispettive aree di responsabilità. Nel caso in cui il progetto, per il quale è stata proposta una partecipazione pubblica, rientra nella sfera di responsabilità del Sindaco sarà lui/lei a decidere se la partecipazione pubblica può aver luogo ⁽⁵⁸⁾.

In questo modo le Linee guida sulla partecipazione pubblica di Colonia recepiscono chiaramente quanto condiviso da tutta la dottrina tedesca, ovverosia che la democrazia partecipativa non sostituisce bensì integra la democrazia rappresentativa.

2.3.2. *Le linee guida sulla partecipazione dei cittadini e i consigli dei cittadini.*

Le linee guida e le direttive municipali sulla partecipazione dei cittadini non si preoccupano solo di individuare i principi ai quali questa si deve ispirare a livello di comune ma, in maniera più o meno estesa, elencano anche le modalità di tale partecipazione includendovi, a volte, espressamente le cellule di pianificazione e i consigli dei cittadini.

Ad esempio le Linee guida sulla partecipazione dei cittadini nella città di Heildeberg del 25 luglio 2012 tra gli strumenti di partecipazione dei cittadini per l'elaborazione dei contenuti dei progetti enumerano proprio la *Planungszelle* sottolineando che quest'ultima, a conclusione dei suoi lavori, deve predisporre un parere contenente delle raccomandazioni per il consiglio municipale ⁽⁵⁹⁾.

Le più recenti Direttive per la partecipazione allargata dei cittadini nella città di Warendorf del 14 marzo 2024 precisano invece che tra i formati di partecipazione allargata dei cittadini rientrano anche i « *Bürgerrät* » che sono formati esclusivamente da residenti i quali, in un procedimento che si svolge in più giorni e in una serie di eventi consecutivi, elaborano una

⁽⁵⁸⁾ Le linee guida sulla partecipazione pubblica nella città di Colonia sono reperibili in <https://meinungfuer.koeln/informationen#leitlinien>.

⁽⁵⁹⁾ Le linee guida sulla partecipazione effettiva nella città di Hedelberg disponibili in <https://www.heidelberg.de/hd,Lde/HD/Rathaus/Leitlinien+Buergerbeteiligung.html>.

Bürgergutachten (parere dei cittadini) su una questione che di norma riguarda l'intera città » (art. 3, comma 1, lett. f). Le stesse direttive rinviano poi alla « Guida per la sperimentazione dei consigli di cittadini nella città di Warendorf » l'ulteriore definizione delle modalità di formazione dei consigli dei cittadini tramite sorteggio ⁽⁶⁰⁾.

Alcuni consigli comunali hanno invece emanato delle linee guida *ad hoc* sui consigli dei cittadini.

Ad esempio il 29 settembre 2023 la città di Dinslaken ha approvato le Linee guida sulla « Introduzione di consigli dei cittadini/e a Dinslaken » ⁽⁶¹⁾.

Come in altri comuni anche a Dinslaken i risultati relativi all'approvazione delle linee guida hanno peraltro rivelato il posizionamento dei partiti rispetto all democrazia partecipativa e deliberativa. Nel caso specifico del comune di Dinslaken hanno votato a favore dell'introduzione di un consiglio di cittadini la CDU, la CSU, la SPD, Unione 90-Verdi e DIE PARTEI mentre hanno espresso voto contrario la FDP, DIE LINKE e la AWG ⁽⁶²⁾ che continuano ad insistere sulla necessità di un maggiore impiego degli istituti di democrazia diretta.

Regole *ad hoc* sui consigli dei cittadini sono state approvate anche nella città di Gottinga.

Il 22 marzo 2022 il *Gemeinderat* (consiglio municipale) della città di Gottinga ha infatti approvato la « Concezione per i *Bürgerrat* nella città di Gottinga » ridenominati *Zukunftforum* (Forum per il futuro) » per distinguergli meglio, anche sotto il profilo terminologico dai *Gemeinderat* e sottolineare che devono riguardare questioni rilevanti per la vita dei cittadini.

Di seguito ha quindi emanato una prima *Satzung* con la quale ha stabilito le modalità di sorteggio e di svolgimento dell'attività dello *Zukunftforum* 2022/23 su: « Come si può realizzare una mobilità socialmente equa e rispettosa del clima per Gottinga? » e, successivamente, una seconda *Satzung* con cui ha stabilito le modalità di sorteggio e di svolgimento del secondo *Zukunftforum* 2024/25 nel corso del quale i residenti si sono confrontati sul tema: « In che modo la città dovrà coinvolgere i cittadini/e di Göttingen in futuro? ».

Infine proprio tale *Zukunftforum* è giunto alla formulazione di un parere che conteneva delle raccomandazioni a favore dell'emanazione di

⁽⁶⁰⁾ Le direttive e la guida sono consultabili in <https://www.warendorf.de/de/stadt/stadtverwaltung/satzungen-verordnungen/alphabetische-uebersicht/1-10-richtlinie-erweiterte-buergerbeteiligung-in-der-stadt-warendorf-stand2024.pdf?cid=7c7>.

⁽⁶¹⁾ La proposta di decisione in https://ris.dinslaken.de/vorgang/?__=UGhVM0hpd2NXNFdFcExjZfhVbUa2prNzq4BXPinvkCI.

⁽⁶²⁾ I risultati della votazione sempre in https://ris.dinslaken.de/vorgang/?__=UGhVM0hpd2NXNFdFcExjZfhVbUa2prNzq4BXPinvkCI.

Linea guida sulla partecipazione dei cittadini/e della città di Gottinga ⁽⁶³⁾ la cui redazione è stata corrispondentemente avviata dal consiglio comunale.

In conclusione sino al 2024 il processo di istituzionalizzazione delle modalità di formazione tramite sorteggio e dello svolgimento dell'attività dei consigli dei cittadini/e è stato avviato, seppur in diversa misura, in almeno 12 comuni che hanno approvato corrispondenti Linee guida/direttive o regolamenti.

Al posto di impiegare la parola « *institutionalisierung* » la dottrina tedesca preferisce invece impiegare il termine « *verstetigung* (consolidamento) » dei *Bürgerrat* laddove la loro formazione viene riproposta ad intervalli prestabiliti per discutere e deliberare in merito a un medesimo tema come ad esempio avvenuto in molti casi con i consigli dei cittadini sul clima.

Parimenti la parola « consolidamento » viene impiegata nei casi in cui i *Bürgerrat* sono chiamati a discutere argomenti differenti ma siedono permanentemente, pur venendo periodicamente rinnovati sempre tramite sorteggio.

Nel 2023 la città di Aachen è stata la prima ad aver introdotto un consiglio dei cittadini/e permanente che si deve riunire due o tre volte all'anno per confrontarsi su temi proposti dai concittadini ⁽⁶⁴⁾.

Nello stesso anno tale modello è stato ripreso dalla città anseatica di Lünenburg ⁽⁶⁵⁾ il cui consiglio dei cittadini/e si deve riunire almeno una volta all'anno.

Da questi esempi si deve invece tenere distinto quello del consiglio dei cittadini permanente di Oberhausen che, pur composto da cittadini/e estratti a sorte, è definito come « consiglio consultivo del Sindaco della città ».

3. Democrazia rappresentativa, democrazia diretta e democrazia partecipativa in Austria.

La Costituzione della Repubblica d'Austria, a differenza della Legge fondamentale della Germania, stabilisce che: « L'Austria è una Repubblica democratica. Il suo diritto promana dal popolo » (art. 1) senza contempo-

⁽⁶³⁾ Zukunftsforum Göttingen in <https://www.goettingen.de/portal/seiten/zukunftsforum-goettingen-900000997-25480.html>.

⁽⁶⁴⁾ B. GEISEL, F. HOFFMANN, *Demokratische Innovationen. Beteiligungsformen in Deutschland*, Policy Paper, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, October 2024, p. 16.

⁽⁶⁵⁾ *Lüneburg bekommt dauerhaft einen Bürger:innenrat - Beteiligungsformat wird einmal pro Jahr stattfinden*, in <https://www.hansestadt-lueneburg.de/rathaus/aktuelles/pressearchiv/lueneburg-bekommt-dauerhaft-einen-buerger-innenrat-beteiligungsformat-wird-einmal-pro-jahr-stattfinden.html>.

raneamente specificare nel medesimo articolo le modalità relative al suo esercizio.

Dall'analisi di altre disposizioni costituzionali si evince comunque che in Austria è ammesso sia l'esercizio della democrazia rappresentativa sia l'esercizio della democrazia diretta alla quale viene dedicato maggiore spazio rispetto a quanto previsto nella Legge fondamentale tedesca.

La Costituzione della Repubblica d'Austria, oltre a garantire il diritto di voto ai fini dell'esercizio della democrazia rappresentativa, disciplina infatti l'istituto del referendum in relazione alla revisione costituzionale sia parziale (su richiesta di 1/3 componenti del Consiglio nazionale o del Consiglio federale, art. 44 comma 3) sia totale (referendum obbligatorio sempre art. 44, comma 3), il referendum « personale » in due ipotesi relative all'elezione e alla revoca del Presidente federale (art. 60, commi 1 e 6) e il referendum sui progetti di legge prima della loro promulgazione da parte del Presidente della Repubblica (su richiesta del Consiglio nazionale o della sua maggioranza art. 43) (art. 60, comma 6).

Infine nel testo costituzionale si prevede l'iniziativa legislativa popolare (art. 41, comma 1) e la consultazione popolare (su richiesta del Governo o del Consiglio nazionale art. 49b).

Nonostante tali disposizioni « la democrazia diretta in generale, e il referendum in particolare, hanno trovato un impiego assai limitato nella prassi costituzionale federale in Austria. Per la dottrina maggioritaria ciò è dovuto al fatto che la declinazione del principio democratico fosse sin dall'inizio impostata dal costituente sulla prevalenza del criterio rappresentativo su quello del diretto »⁽⁶⁶⁾.

Di conseguenza la comparazione effettuata non solo sulla base di quanto scritto nei testi ma anche della pratica di attuazione rivela che anche in Austria, al pari di quanto già osservato per la Germania, vi è una scarsa inclinazione a favore dell'indizione di referendum di livello federale.

Differenze maggiori si possono invece individuare in relazione all'esercizio della democrazia partecipativa e deliberativa in quanto l'Austria non vanta in merito una tradizione che risale, come invece in Germania, agli anni '70⁽⁶⁷⁾. Oltre a ciò in Austria non si è assistito ad un'espansione dei consigli dei cittadini così ampia come, con le dovute proporzioni, si è verificata negli ultimi anni in Germania.

⁽⁶⁶⁾ F. PALERMO, *Il referendum nelle esperienze costituzionali di Germania e Austria: tra scarsa vocazione federale e ampia prassi sub-statale*, cit., 1312.

⁽⁶⁷⁾ Cfr. M. TRETTEL, A. VALDESALICI, E. ALBER, A. KRESS, A. MEIER, V. OHNEWEIN, G. KLOTZ, *Innovazione e partecipazione democratica nella regione alpina. Report comparativo*, Eurac Research, 2017, 11.

Nonostante ciò il contributo dell'esperienza austriaca relativo alla configurazione dei consigli dei cittadini è stato piuttosto importante.

Procedendo dal livello federale si può ad esempio osservare che il primo consiglio dei cittadini federale è stato avviato a seguito dell'accoglimento da parte del *Nationalrat* della « iniziativa popolare sul clima 2020 » in cui si specificava altresì che i cittadini avrebbero dovuto svolgere un ruolo centrale nella definizione degli interventi sul clima, ad esempio attraverso le assemblee cittadine.

In seguito a tale iniziativa il *Nationalrat* — mediante la « Risoluzione concernente misure relative all'iniziativa popolare sul clima » del 2021 — ha infatti corrispondentemente incaricato il Governo di « istituire un consiglio per il clima dei cittadini e delle cittadine per la discussione e l'elaborazione di proposte relative alle misure di protezione del clima necessarie per il raggiungimento degli obiettivi in Austria »⁽⁶⁸⁾.

Questo doveva essere composto da almeno 100 persone che dovevano avere la propria residenza principale in Austria da almeno cinque anni, avere compiuto 16 anni e rappresentare una sezione trasversale della società in termini di genere, età, livello di istruzione, reddito e luogo di residenza.

Oltre a ciò i componenti del consiglio dei cittadini sul clima — selezionati tramite campionamento casuale effettuato da un istituto di ricerca — avrebbero dovuto discutere in maniera dialogica proprio partendo « dalle proposte dell'iniziativa popolare sul clima e dalle misure e dagli obiettivi di protezione del clima contenuti nel programma di governo ».

Maggiormente significativa è tuttavia l'esperienza austriaca relativa alla istituzionalizzazione dei consigli dei cittadini a livello dei *Land*.

In Austria, diversamente da quanto avviene in Germania, alcuni *Länder* hanno infatti modificato le loro rispettive Costituzioni prevedendo espressamente la possibilità dell'esercizio della democrazia partecipativa⁽⁶⁹⁾.

In primo luogo è intervenuto il *Land* del Voralberg che nel 2013 ha approvato una novella costituzionale grazie alla quale all'art. 1, comma 4 della *Landesverfassung* si stabilisce che: « Il *Land* è impegnato nella democrazia diretta attraverso *Volksbegehren*, *Volksabstimmung* e *Volksbefragung* e promuove anche altre forme di democrazia partecipativa ».

Nel 2016 anche il *Land* di Salisburgo ha voluto prevedere la possibilità dell'esercizio della democrazia partecipativa ma utilizzando una formula-

⁽⁶⁸⁾ La risoluzione, che contiene il riferimento al Consiglio sul clima delle cittadine e dei cittadini in https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/UEA/503/imfname_936660.pdf.

⁽⁶⁹⁾ Cfr. P. BUßJÄGER, *Wohlfühlendemokratie als Alternative zum Repräsentativsystem*, in *Verfassungsblog. On Matters Constitutional*, <https://verfassungsblog.de/author/peter-bussjaeger/>.

zione parzialmente diversa da quella prevista dalla Costituzione del Voralberg. La Costituzione novellata del *Land* di Salisburgo ha infatti da un lato mantenuto la precedente formulazione dell'art. 5, comma 1 in base alla quale: « Il popolo esprime la propria volontà attraverso elezioni, *Volksabstimmung*, *Volksbegehren* e *Volksbefragung*. Ulteriori dettagli sono stabiliti dalla legge statale » ma, dall'altro, ha aggiunto un ulteriore comma allo stesso articolo (comma 5) secondo il quale: « Il *Land* di Salisburgo si impegna altresì a promuovere strumenti di democrazia partecipativa che non rientrano nel comma 1 ».

In aggiunta il Regolamento del Parlamento del *Land* di Salisburgo prevede la possibilità per il Presidente del parlamento del *Land* di disporre, sentita la conferenza dei presidenti, l'attuazione di strumenti di democrazia partecipativa ai sensi dell'Art. 5, Paragrafo 5, della Costituzione del *Land* (art. 82. Comma 5 del Regolamento).

Infine, nel 2027, è stata novellata la Costituzione del *Land* della Carinzia al cui art. 1, comma 4, riprendendo quanto già affermato nel 2013 dalla Costituzione del Voralberg, è stato stabilito che: « Il *Land* della Carinzia si impegna a favore della democrazia diretta sotto forma di *Volksbegehren*, *Volksabstimmung* e *Volksbefragung* e promuove anche altre forme di democrazia partecipativa ». Oltre a ciò al comma 6 dello stesso articolo si sottolinea che: « Il *Land* della Carinzia riconosce l'importanza del coinvolgimento della società civile nell'attuazione dei valori e delle visioni per il futuro della Carinzia ».

I *Länder* del Voralberg e di Salisburgo hanno inoltre approvato rispettive leggi sull'organizzazione municipale nelle quali viene nuovamente richiamata la democrazia partecipativa.

La legge del Voralberg sull'organizzazione municipale si limita tuttavia a riaffermare quanto già stabilito nella Costituzione del *Land* laddove all'art. 3, comma 2 riafferma che: « I comuni in conformità con le disposizioni di legge devono rispettare la democrazia diretta nella forma di *Volksabstimmung*, *Volksbegehren* e *Volksbefragung*. Devono essere promosse anche altre forme di democrazia partecipativa ».

Molto più dettagliata è invece la Legge sull'organizzazione municipale del *Land* Salisburgo che menziona espressamente i *Bürgererrat*. All'art. 20 di tale legge si afferma infatti che: « Il consiglio comunale può deliberare l'istituzione di *Bürgererrat* su temi specifici dell'amministrazione comunale. Nei *Bürgererrat* i membri della comunità, selezionati in modo casuale, discutono le questioni e redigono una relazione in merito, che viene presentata in una seduta del consiglio comunale (Relazione del *Bürgererrat*). Per la selezione dei componenti dei *Bürgererrat* il consiglio comunale può trattare i dati dei componenti della comunità menzionati al comma 1. Non sussiste alcun

obbligo di partecipazione ai *Bürgererrat*. Il consiglio comunale può emanare un regolamento per stabilire disposizioni più dettagliate sulla convocazione e sul regolamento interno dei *Bürgererrat*, nonché sulla redazione delle loro relazioni ».

Infine solo il *Land* Vorarlberg ha approvato delle Linee guida per la formazione e lo svolgimento dei *Bürgererrat* sia a livello di *Land* sia a livello comunale.

All'art. 1 delle stesse — nel richiamare l'art. 1, comma 4 della Costituzione del *Land* — si afferma innanzitutto che il governo regionale si impegna a favore della partecipazione dei cittadini nelle questioni della legislazione e della amministrazione in quanto il loro coinvolgimento fornisce un contributo rilevante allo sviluppo coerente del *Land* e alla qualità della vita.

Di seguito in esse si precisa che i *Bürgererrat* devono essere intesi come parte di un processo più ampio — denominato *Bürgererratprozess*. Invero il *Bürgererrat*, i cui componenti sono selezionati in maniera casuale nel numero di 12-16 persone, rappresenta solo il primo elemento di questo processo in cui cittadine e cittadini, aiutati da un facilitatore, si confrontano dialogicamente nell'arco di quattro mezzegornate su questioni rilevanti per il bene comune relative allo sviluppo regionale e/o comunale giungendo a formulare delle corrispondenti raccomandazioni da approvare all'unanimità.

Con la presentazione di tali raccomandazioni al pubblico (attraverso i cosiddetti *Bürgercafé*) si passa invece alla seconda fase del *Bürgererratprozess* che si conclude con una terza fase, ovvero con la presentazione dei risultati al committente sotto forma di relazione.

Le Linee guida inoltre precisano che la relazione del *Bürgererrat* deve essere trasmessa dall'ufficio programmazione del *Land* alla giunta del *Land* che, a sua volta lo deve trasmettere al *Landtag* qualora siano coinvolte questioni di legislazione o di amministrazione regionale, e ai Comuni interessati, qualora si tratti di una questione che riguarda l'amministrazione comunale. Infine qualora la relazione di un *Bürgererrat* contenga suggerimenti concreti per la legislazione o per l'amministrazione del *Land* il governo del *Land* li deve trattare rendendo pubblici gli esiti dei suoi lavori in merito.

La mancata approvazione di linee guida sulla democrazia partecipativa da parte dei restanti *Länder* non ha comunque impedito la loro adozione a livello di comune, come ha ad esempio avuto luogo nelle città di Graz e di Villach che rientrano nel *Land* della Carinzia.

4. Verso l'istituzionalizzazione dei consigli dei cittadini in Germania e in Austria?

Da quanto analizzato si può quindi concludere che la dottrina in entrambi i paesi in considerazione (facendo altresì riferimento ad alcune

pronunce delle rispettive corti costituzionali relative alla democrazia diretta) ammette e sostiene l'esercizio della democrazia partecipativa e deliberativa laddove gli strumenti attraverso i quali trova espressione non si sostituiscano all'esercizio della democrazia rappresentativa o diretta ⁽⁷⁰⁾.

Dalla comparazione tra la prassi e gli ordinamenti costituzionali dei paesi analizzati si può tuttavia osservare che sia in Germania sia in Austria non esiste una disciplina costituzionale di livello federale che ammetta espressamente la democrazia partecipativa e l'eventuale formazione dei consigli dei cittadini.

Esiti diversi dimostra invece la comparazione laddove si passi ad analizzare il livello dei *Länder* in quanto le Costituzioni di tre *Länder* dell'Austria sanciscono espressamente la possibilità dell'esercizio della democrazia partecipativa mentre nessuna Costituzione dei *Länder* della Germania opera ancora in tal senso. D'altro lato però, dovute le necessarie proporzioni, la prassi dimostra una diffusione certamente maggiore dei consigli dei cittadini a livello di *Land* in Germania rispetto a quanto avviene in Austria.

Infine la comparazione relativa al livello municipale rivela che non solo in Germania "proliferano" i consigli dei cittadini nei comuni di quasi tutti i *Länder* ma altresì l'emergere delle tendenze alla loro istituzionalizzazione e consolidamento anche se è comunque « fondamentale evitare un'eccessiva regolamentazione: in primo luogo per non ostacolare ulteriori sviluppi, ma anche perché la partecipazione cittadina basata sul dialogo, a differenza dei processi di democrazia diretta, deve rimanere adattiva nella pratica. Non tutte le sfide possono essere affrontate con modelli standardizzati ... » ⁽⁷¹⁾.

⁽⁷⁰⁾ A. BÄCHTIGER-S. GOLDBERG-M. LINDELL, *Mit oder ohne Entscheidungsmacht?: Eine empirische Perspektive auf Bürgerräte*, in *VerfBlog*, 2025/5/14, in https://verfassungsblog.de/burgerrate_demokratie_deutschland/.

⁽⁷¹⁾ D. OPPOLD, *Bürgerräte in Theorie und Praxis*, in *APuZ*, 11/10/2024, in <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/demokratie-jenseits-von-wahlen-2024/552910/buerger-raete-in-theorie-und-praxis/>.