



ARIANNA ANGELI*

LE LINEE GUIDA EUROPEE IN MATERIA DI DEMOCRAZIA DELIBERATIVA E INCLUSIONE DEI GRUPPI “VULNERABILI”**

Abstract [It]: La progressiva erosione degli standard democratici, le violazioni dello Stato di diritto e l'emergere di una crescente sfiducia nelle istituzioni, oltre che nel tradizionale sistema dei partiti – in un contesto segnato da polarizzazione politica, populismi e sovranismi – hanno condotto le organizzazioni sovranazionali, ed in particolare l'OECD, l'OSCE-ODIHR e il Consiglio d'Europa, a riflettere sulla necessità di rafforzare istituzioni e processi democratici, promuovendo la partecipazione dei cittadini nella formazione delle decisioni che li riguardano direttamente, all'interno di processi genuinamente aperti, trasparenti ed inclusivi. Il presente contributo si propone dunque di indagare come organizzazioni sovranazionali definiscano all'interno linee guida ed altri documenti di *soft law* le nuove pratiche deliberative per promuovere l'inclusione dei gruppi “deboli”.

Abstract [En]: The erosion of democratic standards, rule of law violations, and distrust towards public institutions and the political party system – in a context dominated by political polarization and populism – led international and supranational organizations to reflect on the need to strengthen democratic processes and institutions. Citizens' involvement in open, transparent, and inclusive decision-making processes – through participatory and deliberative tools – is deemed to be essential to this purpose. In this essay, we will therefore provide an overview of the multitude of soft-law documents on participatory and deliberative democracy elaborated by supranational organizations in recent years.

Parole chiave: Linee guida, Democrazia partecipativa, Democrazia deliberativa, OECD, OSCE, CoE.

Keywords: Guidelines, Participatory Democracy, Deliberative Democracy, OECD, OSCE, CoE.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'inclusione dei gruppi vulnerabili, sottorappresentati e marginalizzati nelle linee guida dell'OECD sui processi rappresentativo-deliberativi. – 2.1. L'“Affaire MAI” e il progressivo coinvolgimento della società civile nelle attività dell'OECD. – 2.2. L'inizio del “secondo ciclo partecipativo” e la Raccomandazione sull'*open government* del 2017. – 2.3. L'attuazione della Raccomandazione del 2017. – 3. La tutela dei gruppi “vulnerabili” nella dimensione dell'OSCE/ODIHR. – 3.1. La dimensione umana. – 3.2. Le Linee guida dell'ODIHR del 2024. – 4. La partecipazione dei gruppi tradizionalmente sottorappresentati nella dimensione del Consiglio d'Europa e le nuove pratiche deliberative. – 4.1. La Dichiarazione di Reykjavik e la Raccomandazione del Comitato dei Ministri sulla democrazia deliberativa del 2023. – 5. Brevi riflessioni conclusive.

* Ricercatore a tempo determinato di Diritto pubblico comparato – Università degli Studi di Milano.

** Contributo sottoposto a *peer review*. La ricerca si colloca nell'ambito del Progetto PRIN 2022 “*Participation, inclusion and the rule of law: for a supportive and participatory vision of constitutional democracy*” n. 2022MBZKNT. CUP G53D23002300006 – Università degli Studi di Milano.

1. Premessa

Una molteplicità di trasformazioni in atto a livello globale, che intersecano la sfera economica, culturale, politica, tecnologica e più in generale le condizioni di vita delle persone¹, ed il rapido avvicendamento di situazioni di crisi – dagli attentati dell’11 settembre, alla crisi finanziaria del 2008, all’emergenza migratoria del 2014, fino ad arrivare alla pandemia nel 2020 ed all’aggressione su vasta scala della Federazione di Russia ai danni dell’Ucraina² – hanno giustificato a livello nazionale interventi al di fuori delle normali dinamiche costituzionali e dei meccanismi di garanzia predisposti per assicurare la tutela dei diritti fondamentali.

L’emergere di tali fenomeni ha “aggravato la condizione di vulnerabilità”³ delle persone, esponendole ad un maggiore rischio di violazione dei diritti. Ciò ha avuto un impatto ancora più ampio su quelle persone che si trovavano già in una condizione di vulnerabilità, sia di natura “ontologica”, connessa dunque a caratteristiche proprie del soggetto (minori, anziani, persone con disabilità, donne e più in generale minoranze di genere), che “relazionale”, legata ad una situazione svantaggio (persone private della libertà personale, persone migranti), le quali sono risultate maggiormente esposte al rischio di esclusione dalla società, dai processi di formazione delle decisioni pubbliche (*decision-making*) e di approvazione delle norme (*law-making*)⁴.

Tutto ciò – in un contesto caratterizzato dall’emergere di una crescente sfiducia nelle istituzioni, oltre che nel tradizionale sistema dei partiti, da polarizzazione politica, populismi e sovranismi⁵ – ha condotto le organizzazioni sovranazionali, ed in particolare l’OECD, l’OSCE-ODIHR e il Consiglio d’Europa, a riflettere sulla necessità di rafforzare le istituzioni e i processi democratici⁶, promuovendo la partecipazione dei cittadini nella formazione delle decisioni che li riguardano direttamente, all’interno di processi genuinamente aperti, trasparenti ed inclusivi⁷.

¹ OECD, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave*, in www.oecd.org/en/publications/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions_339306da-en.html;

² *Reykjavik Summit of the Council of Europe United around Our Values*, <https://rm.coe.int/4th-summit-of-heads-of-state-and-government-of-the-council-of-europe/1680ab40c1>.

³ Il concetto di vulnerabilità viene preferito alla molteplicità di termini utilizzati nel diritto internazionale e sovranazionale per fare riferimento a persone appartenenti a gruppi che si trovano in una condizione di svantaggio, come gruppi “sottorappresentati”, “deboli”, “marginalizzati”.

⁴ V. LORUBBIO - M.G. BERNARDINI, *Diritti umani e condizioni di vulnerabilità: a mò di introduzione*, in V. LORUBBIO, M.G. BERNARDINI (a cura di), *Diritti umani e condizioni di vulnerabilità*, Trento, Edizioni Centro Studi Erickson, 2023, 7.

⁵ OECD *Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results*, in www.oecd.org/en/publications/oecd-survey-on-drivers-of-trust-in-public-institutions-2024-results_9a20554b-en.html.

⁶ W. KEMP - L. SCHMERTZING, *Threats and Challenges to the OSCE Area*, in www.shrmonitor.org/assets/uploads/2022/06/Threats-and-Challenges-to-the-OSCE-Area-Kemp-Schmertz.pdf; Council of Europe, *State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law 2023*, in rm.coe.int/secretary-general-report-2023/1680ab2226; European Commission, *2024 Rule of Law Report*, in commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/2024-rule-law-report_en.

⁷ S. SUTEU, *The Populist Turn in Central and Eastern Europe: Is Deliberative Democracy Part of the Solution?*, in *European Constitutional Law Review*, n. 3/2019, 488-518; S. BLOCKMAN - S. RUSSAK, *Deliberative Democracy in the EU – Countering Populism with Participation and Debate*, Brussels, CEPS, 2020; A. JAIN - H.L. DIENEL, *Deliberative Democracy in Times of Crisis*:

Si tratta di organizzazioni sovranazionali differenti – istituite in epoche diverse, che perseguono finalità e soprattutto che esercitano forme di condizionalità differenti – accumulate tuttavia dall'intento di promuovere la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti umani, compresi i diritti delle minoranze⁸, e che hanno espresso all'interno di atti non vincolanti, ascrivibili alla categoria generale delle fonti di *soft law*⁹, orientamenti comuni ed in parte sovrapponibili in materia di democrazia deliberativa e inclusione dei gruppi “vulnerabili”¹⁰.

Come rilevato dalla dottrina, si tratta di temi “non nuovi”¹¹. La riflessione sulla “crisi della democrazia” e la “partecipazione” ha preso avvio già negli anni sessanta del novecento, nell'ambito dei movimenti per i diritti civili e per l'uguaglianza di genere, e ha acquisito nuovo vigore a partire dagli anni novanta del secolo scorso¹². Nella dimensione sovranazionale, i primi documenti in materia partecipazione e inclusione dei gruppi deboli nelle forme tradizionali della democrazia rappresentativa sono stati elaborati a partire dalla seconda metà degli anni settanta (CSCE), mentre il riferimento alle nuove forme della democrazia partecipativa e deliberativa ha iniziato a comparire nei primi anni duemila (OECD, OSCE, CoE).

Nella fase attuale, la rinnovata attenzione per questi temi è giustificata dal mutato contesto nel quale viene portata avanti e dal ricorso a strumenti che presentano caratteristiche differenti rispetto al passato. L'emergere di nuove sfide che, come già detto,

The Capability of Citizens' Assemblies to Overcome Societal Polarization, in *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, n. 3/2024, 681-686. Il tema è stato oggetto di un insieme di conferenze internazionali, tra le quali si ricordano: *Participatory Democracy: An Antidote to Populism?*, World Forum for Democracy, 3-11 November 2017, <https://rm.coe.int/wfd-report-2017-lab-5-participatory-democracy-an-antidote-to-populism-/168076f2f6>; *Populist Threats: Building Democratic Resilience with Participatory Communities*, 23rd IOPD Conference, 17-19 October 2024, in www.oidp.net/docs/repo/doc1571.pdf; *Making Peoples' Voices Count – Reinforcing Representative Democracy through Meaningful Citizen Participation*, OECD Global Forum on Building Trust and Reinforcing Democracy Breaking New Ground for the Future of Democracy, 21 October, 2024, www.oecd-events.org/global-forum-on-democracy/en/eventagenda.

⁸ Cfr. A. GAWRICH, *Inter-Organizational Relations in the Field of Democratisation: Cooperation or Delegation? The European Union, the OSCE, and the Council of Europe*, in J.A. KOOPS - R. BIERMANN (Eds.), *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*, London, Palgrave, 2017, 527-546.

⁹ Con il termine *soft law* si fa riferimento a «una panoplia di atti non tipizzati e non riconducibili entro le tradizionali fonti del diritto», caratterizzati da un livello di vincolatività differente. Come sottolineato dalla dottrina, le fonti di *soft-law* avrebbero progressivamente assunto un particolare rilievo sul piano internazionale e sarebbero in grado di produrre effetti giuridici quantomeno indiretti. La differenza tra gli atti di *hard-law* (trattati) e gli atti di *soft-law* risulterebbe di conseguenza sfumata, e investirebbe prevalentemente la sfera della vincolatività delle norme invece che quella dell'efficacia, anche in considerazione della caratteristica fondamentale dell'ordinamento internazionale, ovvero l'assenza strutturale di strumenti di coazione. G. MORBIDELLI, *Degli effetti giuridici della soft law*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, n. 2/2016. Cfr. E. MOSTACCI, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Padova, Cedam, 2008, 61 ss.

¹⁰ Cfr. A. DI GREGORIO, *Strumenti ed esperienze di “Citizens’ engagement” in prospettiva comparata: potenzialità e prospettive per il rinnovamento della democrazia rappresentativa e per la difesa dello Stato di diritto*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2024.

¹¹ A. DI GREGORIO, *Democrazia partecipativa e integrazione dei gruppi deboli. Una premessa*, in *DPCEonline*, n. 2, 2023, 1837 ss. Cfr. P. PICIACCHIA, *Le “vie infinite” della democrazia partecipativa e il dilemma costituzionale della sua integrazione nei processi decisionali basati sulla rappresentanza. Quali modelli per gli ordinamenti del XXI secolo?*, in *Federalismi.it*, n. 22/2024.

¹² U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010. Cfr. A. FLORIDIA, *Un'idea deliberativa della democrazia: genealogia e principi*, Bologna, il Mulino, 2017. Cfr. OECD, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions*, cit., 12.

intersecano molteplici ambiti ha richiesto l'elaborazione da parte degli Stati di soluzioni innovative al fine di rafforzare i processi democratici e la fiducia nelle istituzioni.

Tuttavia, la proliferazione di soluzioni fortemente eterogenee a tutti i livelli di governo ha condotto le organizzazioni sovranazionali ad approfondire la riflessione sulle forme più avanzate di partecipazione e sull'inclusione dei gruppi vulnerabili al fine di individuare *standard* comuni e buone prassi. Il presente contributo si propone dunque di indagare come proprio queste forme più avanzate della partecipazione vengano definite all'interno di documenti adottati da organizzazioni sovranazionali, che si affermano per "autorevolezza" anziché per imposizione¹³, le potenzialità e i rischi che tali pratiche comportano, e gli specifici strumenti che vengono individuati per assicurare l'inclusione dei gruppi che si trovano in condizione di "vulnerabilità", cercando di cogliere le specificità del contesto nel quale tali documenti sono stati elaborati.

2. L'inclusione dei gruppi vulnerabili, sottorappresentati e marginalizzati nelle linee guida dell'OECD sui processi rappresentativo-deliberativi

2.1. L'"Affaire MAI" e il progressivo coinvolgimento della società civile nelle attività dell'OECD

L'Organizzazione per la Cooperazione economica e lo Sviluppo – fondata nel 1960¹⁴ con la finalità di promuovere la crescita economica sostenibile, l'occupazione, il benessere della popolazione, la stabilità finanziaria, l'espansione del commercio mondiale (art. 1, Convenzione) e che conta oggi 38 membri (europei ed extraeuropei)¹⁵ – ha progressivamente assunto un ruolo di primaria importanza nell'assistere gli Stati nell'elaborazione delle politiche pubbliche¹⁶. L'OECD rappresenta infatti un importante forum di raccolta, divulgazione e scambio di dati, analisi e *best practices* a livello nazionale ed internazionale, per dare soluzione a problemi di carattere globale, promuovere politiche che migliorino il benessere economico e sociale dei cittadini e sostenere gli Stati nella costruzione di società più giuste.

¹³ F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, Cedam, 2021.

¹⁴ La Convenzione istitutiva dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico è stata firmata a Parigi il 14 dicembre 1960 ed entrata in vigore il 30 settembre 1961. *Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development*, in www.oecd.org/en/about/legal/text-of-the-convention-on-the-organisation-for-economic-co-operation-and-development.html. Si ricorda che l'Organizzazione per la Cooperazione economica e lo Sviluppo è succeduta nel 1960 all'Organizzazione per la Cooperazione economica europea, fondata nel 1948, che riuniva paesi dell'Europa occidentale destinatari degli aiuti del Piano Marshall degli Stati Uniti e del Canada.

¹⁵ L'OECD, originariamente composta da 20 paesi, riunisce oggi 38 paesi dell'Europa, dell'America settentrionale e dell'area del Pacifico, dotati di economie avanzate, ma caratterizzati da un diverso grado di accoglimento dei principi del costituzionalismo liberale. In www.oecd.org/en/about/members-partners.html.

¹⁶ D. HENDERSON, *The MAI Affair. A Story and Its Lessons*, Melbourne, University of Melbourne, 1999.

Nel corso degli anni si è assistito al crescente coinvolgimento della società civile nelle attività dell'organizzazione¹⁷, soprattutto a seguito del c.d. “*Affaire MAP*”, ovvero delle gravi proteste che esplosero a Parigi nel 1998 contro la firma dell'Accordo multilaterale sugli investimenti¹⁸. Si tratta del primo caso nel quale la divulgazione non autorizzata attraverso il mezzo informatico di un documento ufficiale – che anticipa di molti anni *wikileaks* – ha generato proteste a livello globale ed ha condotto al fallimento di un negoziato internazionale.

Dopo due anni, nel 2001, è stato adottato il report: *Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*¹⁹. Si tratta di un testo particolarmente innovativo, rimasto per molto tempo un *unicum* nel continente europeo.

Il testo era pensato come una guida pratica destinata ai funzionari pubblici per l'elaborazione di strumenti finalizzati a rafforzare il coinvolgimento dei cittadini. Nel testo venivano elencati ed analizzati un insieme di strumenti ai quali era possibile fare ricorso e formulate raccomandazioni pratiche.

Nel report si combinava una parte dedicata alla riflessione teorica sul rafforzamento dei rapporti tra le autorità pubbliche ed i cittadini ed una parte dedicata all'analisi di casi di studio (Canada, Danimarca, Fiandre, Repubblica ceca, Stati Uniti, Ungheria, Francia, Corea del Sud e Norvegia).

Sebbene elaborato in un contesto storico e geopolitico differente da quello attuale – precedente alla rapida sequenza di crisi sperimentate a livello globale a partire dall'11 settembre 2001 –, nel report venivano evidenziati una serie di elementi che saranno ripresi in tutti i documenti successivi, sia nella dimensione dell'OECD che delle altre organizzazioni sovranazionali.

Già nei primi anni duemila si riteneva che la partecipazione pubblica potesse migliorare sia il processo di definizione che l'attuazione delle politiche pubbliche, e che di conseguenza questa potesse costituire un valido strumento per contrastare la esponenziale crescita dell'astensionismo, il crollo della partecipazione politica e la crescente sfiducia nelle istituzioni. Al contempo, si sottolineava la necessità di regolamentare in maniera adeguata le pratiche partecipative, rendendo disponibili informazioni complete, definendo in maniera chiara l'oggetto e prevedendo tempi adeguati per lo svolgimento della stessa. Grande attenzione era poi riservata alle nuove tecnologie, all'epoca ancora poco diffuse, e alla necessità per gli Stati di investire adeguate risorse in questo ambito.

¹⁷ R. WOODWARD, *Towards Complex Multilateralism? Civil Society and the Organisation for Economic Cooperation and Development*, in R. MAHON - S. MCBRIDE (Eds.), *The OECD and Transnational Governance*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2007, 77-95.

¹⁸ La pubblicazione della bozza del trattato – che prevedeva imponenti limitazioni delle prerogative sovrane degli Stati e dei diritti delle persone, dei lavoratori, dell'ambiente, dei consumatori e dei paesi in via di sviluppo per tutelare gli interessi degli investitori internazionali – da parte di Ralph Nader sul sito *Public Citizen* ha dato avvio a proteste a livello globale. Si tratta di uno dei primi esempi di fuga di notizie attraverso il mezzo informatico, in grado di produrre un'ampia eco a livello globale.

¹⁹ *Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, in www.oecd-ilibrary.org/governance/citizens-as-partners/summary/italian_9789264195561-summary?parentId=http%3A%2F%2Finstance.metastore.ingenta.com%2Fcontent%2Fpublication%2F9789264195561-en.

La democrazia rappresentativa si riteneva centrale nella definizione delle politiche pubbliche. Tuttavia, si rilevava già la necessità di combinare strumenti tradizionali della rappresentanza con nuovi strumenti della partecipazione.

Nel report – come si evince dal titolo – si individuavano tre tipologie differenti di partecipazione: la semplice informazione (ovvero un processo eminentemente unidirezionale), la consultazione (che implicava una relazione bidirezionale, la quale richiedeva un “contributo di ritorno” da parte dei cittadini) ed infine la “partecipazione attiva” (che presupponeva l’esistenza di un “partenariato”, ovvero la collaborazione attiva dei cittadini coinvolti nel processo decisionale e di elaborazione delle politiche pubbliche). Quest’ultima si considerava ancora molto poco diffusa²⁰. Tra le criticità, si sottolineava che mancavano totalmente strumenti per la valutazione delle iniziative organizzate.

2.2. L’inizio del “secondo ciclo partecipativo” e la Raccomandazione sull’*open government* del 2017

A partire dal 2010 – in un contesto geopolitico radicalmente differente rispetto a quello dei primi anni duemila, come già detto segnato da un rapido avvicendamento di situazioni di crisi – ha avuto inizio nella dimensione dell’OECD un “secondo e più ampio ciclo partecipativo²¹” nell’ambito del quale sono stati elaborati una serie di documenti sulla partecipazione pubblica, a partire dalla Raccomandazione sull’*open government* del 2017²².

Una ragione in particolare ha condotto alla predisposizione di tali documenti. Un crescente numero di paesi membri ha iniziato a fare ricorso a pratiche di “governo aperto”, «considerato come un catalizzatore per la buona *governance*, la democrazia, la fiducia nelle istituzioni e la crescita inclusiva»²³. Tuttavia, dall’analisi della prassi è emerso un sostanziale disallineamento tra le definizioni, gli obiettivi e le modalità attuative delle differenti iniziative. L’OECD ha per questo ritenuto necessario elaborare un documento che potesse costituire un ausilio nella realizzazione di iniziative di *open government*, con la finalità di favorire l’avvicinamento di pratiche differenti, di rendere possibile la raccolta di dati e indagini comparative.

Nella Raccomandazione sull’*open government* del 2017 – che si basa sull’analisi empirica riferita ad un arco di tempo di quindici anni ed a cinquanta paesi – viene innanzitutto fornita una definizione del termine *open government*, ovvero «la cultura di governo che promuove i

²⁰ Nel report si rilevava che negli anni ottanta solo il 20 dei paesi OECD aveva adottato una normativa sull’accesso all’informazione, negli anni novanta si era arrivati al 40% dei paesi OECD, mentre nei primi anni duemila addirittura all’80% dei paesi OECD. Per quanto concerne la consultazione, nel report si rilevava che tali pratiche erano in costante aumento nei paesi OECD, anche se ad un ritmo meno sostenuto rispetto alla mera informazione del pubblico. Infine, si sottolineava che le iniziative connesse che presupponevano la partecipazione attiva erano rare. *Citizens as Partners*, cit., 13.

²¹ OECD, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions*, cit., 160.

²² *Recommendation of the Council on Open Government*, in legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438.

²³ *Ibidem*.

principi di trasparenza, integrità, responsabilità e partecipazione, per rafforzare la democrazia e la crescita inclusiva».

Vengono formulate 10 raccomandazioni su condizioni preliminari (1, 2, 3, 7, 8), modalità di attuazione (4, 5, 6, 9) e processi di *follow up* (10) che si ritengono necessari nella realizzazione di iniziative di *open government*. Si raccomanda in particolare di adottare strategie di governo aperto in tutti gli ambiti ed a tutti i livelli di governo (1), di definire un quadro normativo chiaro (2), di coordinare e monitorare le iniziative (4-5), di comunicare e rendere accessibili le informazioni (6-7), di assicurare a tutte le persone eguali opportunità di essere informate, consultate, coinvolte attivamente in tutte le fasi del *policy-cycle* (8), di elaborare strumenti innovativi e fare ricorso a nuove tecnologie per coinvolgere gli *stakeholders*, sia in fase propositiva che attraverso processi di co-creazione (9), ed infine di realizzare il passaggio dall’“*open government*” all’“*open state*”, ovvero uno Stato nel quale gli organi del potere legislativo, esecutivo e giudiziario, a tutti i livelli di governo, e gli enti non istituzionali collaborano nella realizzazione dei principi del governo aperto (10).

Dalla lettura congiunta delle raccomandazioni 8 e 9 – nelle quali si fa esplicitamente riferimento alle pratiche deliberative, o di *engagement*, considerate le forme più avanzate della partecipazione democratica – emerge poi la necessità di elaborare (“nuovi”) specifici strumenti al fine di coinvolgere i gruppi più «rilevanti, vulnerabili, sottorappresentati o marginalizzati» in ogni fase del *policy-cycle*, evitando al contempo ingiustificate influenze e manipolazioni di natura politica.

Per quanto concerne, infine, l’attuazione della raccomandazione, si attribuisce al Comitato sulla *governance* pubblica l’incarico di svolgere attività di monitoraggio e report²⁴.

2.3. L’attuazione della Raccomandazione del 2017

L’implementazione della Raccomandazione del 2017 sull’*open government* ha condotto all’elaborazione di un insieme di documenti – tra i quali report, linee guida e analisi della prassi – sia con riferimento più in generale alle pratiche partecipative, che alle più avanzate forme deliberative.

Anzi, i primi documenti che facevano seguito alla Raccomandazione riguardavano proprio le forme “più innovative della partecipazione cittadina”, ed in particolare l’implementazione delle raccomandazioni 8 e 9 sulla democrazia rappresentativo-deliberativa e l’inclusione dei gruppi “vulnerabili, sottorappresentati o marginalizzati”. Tra questi si ricordano in particolare: l’*Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave* del 2020²⁵, cui hanno fatto seguito due documenti operativi,

²⁴ In relazione a questa attività sono stati elaborati un insieme di indicatori per la valutazione delle pratiche partecipative, basati sull’esame della prassi, tra i quali si ricordano in particolare l’[Open Government Dashboard](#) (2021) e l’*OECD Citizen Participation Index* (in corso di elaborazione). È stato creato infine il *Toolkit Navigator*, ossia un archivio online di toolkits/metodi/buone pratiche, casi paradigmatici connessi a ciascuna delle raccomandazioni per sostenere gli Stati nell’attuazione della raccomandazione. In [oecd-opsi.org/toolkit-navigator/](#).

²⁵ *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave*, cit.

ossia le Linee guida per la valutazione dei processi rappresentativo-deliberativi del 2021²⁶ e il *Policy paper* sugli strumenti per istituzionalizzare la democrazia deliberativa, sempre del 2021²⁷.

Tra i documenti più generali sulla partecipazione si ricordano invece le Linee guida sui processi di partecipazione cittadina del 2022²⁸ e il Report finale del progetto pilota OECD/DG Regio sul coinvolgimento dei cittadini nei processi partecipativi del 2022²⁹. Infine, nel settembre 2023 è stato pubblicato il primo Report sull'attuazione della Raccomandazione sull'*open government* del 2017³⁰, al quale si prevede farà seguito il report del 2028.

L'*Innovative Citizen Participation* è il primo e importante studio comparato sui processi deliberativi, o meglio, “rappresentativo-deliberativi”, nel quale vengono presi in esame 289 casi studio, dal 1986 al 2019. Grande attenzione viene riservata alle questioni teoriche e definitorie, che verranno riprese in tutti i documenti successivi adottati nella dimensione dell'OECD e che costituiranno un valido riferimento anche per le altre organizzazioni sovranazionali.

La diffusione di iniziative deliberative – come assemblee, giurie e panel formati da cittadini estratti in maniera casuale, assistite da facilitatori, organizzate a tutti i livelli di governo e fondate su diverse combinazioni dei principi di deliberazione (intensa come discussione di tematiche complesse), rappresentanza (raggiunta attraverso la costruzione di un campione casuale) e impatto (a seconda delle conseguenze che produce sulla decisione pubblica) – non costituisce di per sé un'innovazione³¹. La vera novità della c.d. “*deliberative wave*” è rappresentata invece dalla combinazione istituti della democrazia rappresentativa classica con i nuovi istituti della democrazia deliberativa, che viene appunto definita come democrazia “rappresentativo-deliberativa”.

Nell'*Innovative Citizen Participation* la deliberazione si ritiene fondarsi su quattro elementi, ossia: l'accurata ponderazione delle opzioni disponibili e delle conseguenze che queste potrebbero produrre, la disponibilità di informazioni accurate, la valutazione di posizioni differenti e l'elaborazione di soluzioni condivise.

La “deliberazione” si distingue dalla più generica “partecipazione” per quanto concerne il numero di partecipanti (limitato), il tipo di processo (che presuppone l'accesso a informazioni accurate) e le modalità di selezione dei partecipanti (*random* con stratificazione

²⁶ *Evaluation Guidelines for Representative Deliberative Processes*, in www.oecd.org/en/publications/evaluation-guidelines-for-representative-deliberative-processes_10ccbfcb-en.html.

²⁷ *Eight Ways to Institutionalise Deliberative Democracy*, in [Eight ways to institutionalise deliberative democracy | OECD](http://Eight%20ways%20to%20institutionalise%20deliberative%20democracy%20OECD).

²⁸ *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*, www.oecd.org/en/publications/oecd-guidelines-for-citizen-participation-processes_f765caf6-en.html.

²⁹ *Engaging Citizens in Cohesion Policy. DG REGIO and OECD Pilot Project Final Report*, in www.oecd.org/en/publications/engaging-citizens-in-cohesion-policy_486e5a88-en.html.

³⁰ *Report on the Implementation of the OECD Recommendation on Open Government*, in [https://one.oecd.org/document/C\(2023\)113/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C(2023)113/en/pdf).

³¹ Nel report si sottolinea che la prima *deliberative wave* – che presentava già tutte le caratteristiche proprie dei processi deliberativi – aveva avuto inizio nel 1986, la seconda nel 2010, la terza nel 2019. Su quest'ultima, tuttavia, nel 2020 i dati erano limitati.

demografica). Nel report si sottolinea la necessità di combinare le due differenti pratiche, sia nella fase iniziale (propositiva) che finale (decisionale) del *policy cycle*.

Nel documento viene poi proposta una classificazione delle pratiche deliberative – ed identificati 12 modelli, raggruppati in quattro macro-categorie – che verrà ripresa anche dalle altre organizzazioni sovranazionali, tra le quali l’OSCE, il Consiglio d’Europa e l’Unione europea. Viene dunque identificata una prima macrocategoria che fa riferimento agli strumenti utilizzati per ottenere “raccomandazioni” da parte di cittadini informati su questioni di *policy* (assemblee cittadine, giurie cittadine, *Consensus Conference* e *Planning Cell*). Nella seconda macrocategoria rientrano le pratiche finalizzate ad ottenere “opinioni” dei cittadini su questioni di *policy* (G1000, consigli cittadini, dialoghi cittadini, inchieste deliberative e *WWViews*). Nella terza, le pratiche finalizzate ad ottenere “valutazioni” tra misure alternative (come le c.d. *Citizens’ Initiative Review*). Infine, nell’ultima macro-categoria rientrano i veri e propri organi deliberativi permanenti (modello *Ostbelgien* e *City Observatory*).

La scelta dello strumento deve essere ponderata sulla base di un insieme di elementi, tra i quali il tipo di decisione che deve essere assunta, il livello di governo, il tempo e le risorse a disposizione.

Nell’*Innovative Citizen Participation* vengono poi definiti un insieme di principi che dovrebbero guidare l’organizzazione di iniziative rappresentativo-deliberative, ossia l’individuazione chiara dell’oggetto della pratica, l’impegno dell’autorità pubblica a discutere o agire in relazione agli esiti della stessa, la trasparenza del processo, la rappresentatività del gruppo di partecipanti rispetto alla comunità di riferimento, l’inclusione dei soggetti vulnerabili o meglio “tradizionalmente sotto-rappresentati”, la condivisione di informazioni documentate, l’ascolto “attivo” di tutti i partecipanti per l’elaborazione di una posizione condivisa, la definizione di tempistiche adeguate, la combinazione di pratiche deliberative e partecipative, e l’istituzionalizzazione della deliberazione cittadina.

Con riferimento proprio a quest’ultimo aspetto, nel documento si rileva che la quasi totalità delle pratiche rappresentativo-deliberative analizzate (275 su 289) costituiscono iniziative singole, fondate esclusivamente sulla volontà del decisore politico, che dovrebbero invece essere incluse in maniera permanente nel *policy-cycle*. Ciò potrebbe essere realizzato con tre differenti strumenti, ossia attraverso l’istituzione di organi permanenti (*Ostbelgien model*), l’introduzione di norme procedurali che prevedano per l’autorità pubblica l’obbligo fare ricorso a pratiche rappresentativo-deliberative in determinate circostanze (ad esempio il *Citizens’ Initiative Review*), ed infine l’introduzione di norme che consentano ai cittadini chiedere l’organizzazione di pratiche deliberative su un tema specifico (ad esempio, regolamento municipale delle città di Danzica, Cracovia e Lublino).

Infine, vengono formulate un insieme di raccomandazioni pratiche per l’organizzazione delle pratiche rappresentativo-deliberative, tra le quali si ricordano la necessità di definire una strategia per la partecipazione più generale, garantire trasparenza e dare pubblicità alle iniziative, elaborare un quadro normativo adeguato, prevedere forme di congedo/retribuzione per i partecipanti, organizzare iniziative di formazione per i funzionari pubblici, garantire risorse finanziarie adeguate.

Come già detto, all'*Innovative Citizen Participation* hanno fatto seguito, l'anno successivo, due documenti operativi sull'istituzionalizzazione e sulla valutazione delle pratiche rappresentativo-deliberative, ossia il *Policy paper* sugli strumenti per istituzionalizzare la democrazia deliberativa e le Linee guida per la valutazione dei processi rappresentativo-deliberativi.

Nel primo vengono individuati otto modelli di istituzionalizzazione delle pratiche rappresentativo-deliberative, ed esaminati esempi paradigmatici con riferimento a ciascuno di essi. Si ricordano in particolare: la combinazione di un'assemblea deliberativa permanente con consigli cittadini su tematiche specifiche (come nell'*Ostbelgien model*), l'introduzione di un raccordo tra strumenti rappresentativo-deliberativi e commissioni parlamentari (Bruxelles capitale)³², la combinazione di strumenti di democrazia diretta e deliberativa, l'istituzione di comitati consultivi permanenti dei cittadini presso l'esecutivo, l'introduzione di processi rappresentativo-deliberativi nelle diverse fasi del *policy cycle*, l'introduzione di strumenti che consentano ai cittadini di chiedere l'attivazione di iniziative deliberative, di carattere generale o in relazione a questioni specifiche, ed infine l'introduzione a livello locale di istituti deliberativi, nella fase di pianificazione delle attività.

Tra le finalità del documento vi è quella di condurre i decisori politici a riflettere sulla possibilità di predisporre strumenti rappresentativo-deliberativi nell'ambito delle attività di tutti gli organi dello Stato, ed in particolare con riferimento agli organi del potere legislativo, esecutivo, giudiziario, agli organi consultivi, ed a livelli di governo nei quali mancano istituzioni dotate di potere decisionale (internazionale, macroregioni). Manca tuttavia qualsiasi riferimento ai gruppi sottorappresentati ed alla loro inclusione.

Maggiore attenzione viene invece riservata ai gruppi vulnerabili nelle Linee guida per la valutazione dei processi rappresentativo-deliberativi. Si tratta di uno strumento operativo pensato per i *policy makers*, nel quale vengono individuati *standard* minimi nella predisposizione delle attività di valutazione di tutte le fasi nei quali si articolano i processi deliberativi, dalla progettazione (*process design*), all'esperienza deliberativa (*deliberative experience*) fino alla valutazione dell'impatto di lungo periodo (*impact*). Il documento contiene modelli di questionari da sottoporre ai partecipanti alle pratiche deliberative ed ai *policy makers*. In entrambi i questionari particolare attenzione viene riservata ai gruppi "tradizionalmente sottorappresentati", ai quali viene richiesta una valutazione del processo deliberativo.

Si ricorda infine che le esperienze deliberative oggetto dei report OECD sono incluse nell'*OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions*, un *repository* nel quale sono state originariamente censite circa 600 pratiche deliberative svoltesi dalla seconda metà degli anni ottanta del novecento al 2021, alle quali sono state poi aggiunte 160 pratiche svoltesi nel biennio 2021-2023³³.

³² Si fa riferimento all'interessante esempio del raccordo tra comitati deliberativi e i tre parlamenti di Bruxelles capitale, il parlamento della comunità francofona e la commissione comune. Cfr. A. DI GREGORIO, *Strumenti ed esperienze di "Citizens' engagement" in prospettiva comparata*, cit., 23 ss.

³³ <https://cop-demos.jrc.ec.europa.eu/events/launch-oecd-deliberative-democracy-database-2023>.

Per quanto riguarda invece i documenti più generali sulla partecipazione, nel 2022 sono state pubblicate le Linee guida sui processi partecipativi dei cittadini³⁴. Il documento si differenzia dai precedenti poiché fa riferimento a tutti i processi partecipativi (informazione, consultazione e *engagement*), ma si concentra unicamente sulla partecipazione dei cittadini, che si ritiene avere caratteristiche profondamente differenti rispetto alla partecipazione dei portatori di interessi.

Nel documento sono contenuti estesi richiami all'inclusione dei gruppi sottorappresentati e vulnerabili. La partecipazione cittadina si ritiene infatti possa dare voce alla maggioranza “silente” della popolazione, rafforzando le minoranze ed i gruppi esclusi, come i lavoratori non contrattualizzati, i migranti, le donne, i popoli indigeni, la comunità LGBTI, e contribuendo a combattere esclusione e marginalizzazione.

Infine, dal report del 2023 emerge che gli Stati membri, seguendo approcci differenti, hanno fatto progressi nell'attuazione della Raccomandazione sull'*open government* del 2017. Si rileva, tuttavia, che molte tra le valutazioni dei risultati e dell'impatto delle iniziative di governo aperto non sarebbero adeguatamente documentate o supportate da dati.

Tra priorità individuate nel documento si ricordano la necessità di potenziare le iniziative di governo aperto di lungo periodo, garantire l'accesso alle informazioni, favorire l'inclusione, assicurare la qualità e predisporre strumenti di valutazione dei processi partecipativi, assicurare la conformità delle iniziative partecipative agli *standard* internazionali, ed infine realizzare il pieno passaggio dal “governo aperto” allo “Stato aperto”, con riferimento a tutti gli organi dello Stato ed a tutti i livelli di governo.

3. La tutela dei gruppi “vulnerabili” nella dimensione dell'OSCE/ODIHR

L'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (ODIHR), dapprima nell'ambito della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE) e poi dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa³⁵ (OSCE) ha avuto un ruolo fondamentale nella costruzione e nel consolidamento delle istituzioni democratiche – assicurando il proprio sostegno a istituzioni governative, parlamenti, partiti politici e organizzazioni della società civile degli Stati partecipanti –, ma anche nel sostenere la partecipazione alla vita pubblica delle persone, sia nelle forme tradizionali della democrazia rappresentativa che in quelle più avanzate della democrazia partecipativa.

Grande attenzione è stata storicamente riservata alla partecipazione delle persone appartenenti a gruppi in condizioni di “vulnerabilità”. Tale termine, originariamente riferito alle minoranze intese in senso tradizionale (comprese le minoranze sinti e rom), è arrivato a ricomprendere un crescente insieme di condizioni che pongono le persone in una

³⁴ OECD *Guidelines for Citizen Participation Processes*, in www.oecd.org/en/publications/oecd-guidelines-for-citizen-participation-processes_f765caf6-en.html.

³⁵ L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa riunisce oggi 57 membri dell'Europa, dell'America settentrionale e dell'Asia centrale. In www.osce.org/participating-states.

situazione di svantaggio³⁶. Peculiare è il contesto nel quale si è arrivati alla valorizzazione dei differenti gruppi nei processi partecipativi e deliberativi.

3.1. La Dimensione umana

La CSCE costituì il primo forum di dialogo tra le due superpotenze, gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, nel contesto della guerra fredda. Nell'Atto finale di Helsinki del 1° agosto 1975, la tutela dei diritti umani (alla base delle richieste degli Stati Uniti) veniva ricollegata a garanzie in materia di sicurezza, ed in particolare al rispetto dell'integrità territoriale e dei confini (che rappresentava un'assoluta priorità per l'Unione Sovietica)³⁷. I gruppi vulnerabili, ed in particolare le minoranze nazionali e i lavoratori migranti, erano menzionati in sezioni differenti del testo e mancava il riferimento a qualsiasi altro gruppo³⁸.

Nei documenti adottati nei successivi incontri, per quasi tre lustri, l'attenzione per i diritti umani rimase limitata. Solo nel 1989 – in un clima di rinnovamento politico legato al crollo dei regimi comunisti nell'Europa centrale e orientale – la democrazia e i diritti umani venivano riconosciuti come «una delle tre dimensioni della sicurezza, insieme alla dimensione politico-militare, economica e ambientale»³⁹. Nel documento conclusivo di Vienna del 1989 compariva un capitolo dedicato alla “Dimensione umana della CSCE” e si prevedeva l'organizzazione di una Conferenza che si sarebbe articolata in tre riunioni, a Parigi, Copenaghen e Mosca. Proprio nei documenti sottoscritti nell'ambito delle Conferenze sulla Dimensione umana si riconosceva per la prima volta la centralità della «partecipazione alla vita della società e alla vita politica e pubblica» delle persone appartenenti a gruppi vulnerabili (minoranze nazionali, minoranze rom, lavoratori migranti), intesa tuttavia in senso generico ed inquadrata nelle forme tradizionali della democrazia rappresentativa⁴⁰.

Innanzitutto, al termine dei lavori della prima riunione, quella di Parigi, venne adottata la Carta per una nuova Europa⁴¹, con la quale veniva istituito l'Ufficio per le libere elezioni.

³⁶ Nei documenti CSCE/OSCE adottati nell'ambito della Dimensione umana il termine “gruppi vulnerabili” è riferito oltre alle minoranze intese in senso tradizionale, comprese le minoranze sinti e rom, a popoli indigeni, rifugiati, sfollati, apolidi, lavoratori migranti, persone con disabilità, detenuti, donne, giovani, minori, vittime di traffico. *OSCE Human Dimension Commitments*, in www.osce.org/files/f/documents/b/f/561361.pdf.

³⁷ Cfr. G. BARBERINI, *La tutela delle minoranze nazionali nella CSCE*, in *Aggiornamenti sociali*, 1992.

³⁸ In particolare, il riferimento alle minoranze nazionali – o meglio delle persone “appartenenti” alle minoranze nazionali – era contenuto nel principio VII e nel “terzo cesto” sulla tutela dei diritti umani. Il riferimento ai lavoratori migranti era tenuto rigidamente separato dalle questioni connesse alle minoranze nazionali, e inserito nel “secondo cesto” sulla cooperazione economica.

³⁹ *OSCE Human Dimension Commitments*, cit., XII.

⁴⁰ Nel documento di Helsinki del 1992, si stabiliva che gli «Stati partecipanti intensificheranno i loro sforzi per assicurare il libero esercizio, da parte delle persone appartenenti a minoranze nazionali, individualmente o in comunità con altri, dei loro diritti umani e delle libertà fondamentali, incluso il diritto di partecipare pienamente, conformemente alle procedure democratiche decisionali di ciascuno Stato, alla vita politica, economica, sociale e culturale dei loro paesi, anche mediante la partecipazione democratica agli organi decisionali e consultivi a livello nazionale, regionale e locale, fra l'altro, tramite i partiti politici e le associazioni» (24).

⁴¹ *Carta di Parigi per una nuova Europa*, 19-21 novembre 1990, in www.osce.org/files/f/documents/b/c/39519.pdf.

Quest'ultimo solo due anni più tardi assumerà la denominazione di Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (ODIHR) ed un ruolo centrale nell'assistere gli Stati parte nei processi di democratizzazione e consolidamento democratico.

Successivamente, nel Documento di Copenaghen del 1990 (parte IV, paragrafi 30-40) – di grande rilievo se si considera il contesto geopolitico nel quale fu adottato –, gli Stati partecipanti si impegnavano «a rispettare il diritto delle persone appartenenti a minoranze nazionali di partecipare effettivamente agli affari pubblici, ivi compresa la partecipazione alle questioni relative alla tutela e alla promozione dell'identità di tali minoranze» (35)⁴². Nella versione finale del testo non era tuttavia inclusa la c.d. “proposta pentagonale” – presentata dall'Italia e sostenuta da Austria, Cecoslovacchia, Jugoslavia e Ungheria –, con la quale si voleva passare da una dimensione individuale ad una collettiva della tutela minoritaria⁴³.

Infine, nel Documento di Mosca (1991), il diritto alla partecipazione veniva riconosciuto in capo a nuovi gruppi, ovvero le donne, le persone con disabilità e i lavoratori migranti. In particolare, gli Stati partecipanti riconoscevano che «la piena evoluzione della società e il benessere di tutti i suoi membri richiedono pari opportunità per una partecipazione piena e paritaria dell'uomo e della donna» (40) e si impegnavano a incoraggiare e promuovere «uguali opportunità per la piena partecipazione della donna a tutti gli aspetti della vita politica e pubblica, ai processi decisionali e alla cooperazione internazionale in generale» (40.8). Gli Stati partecipanti si impegnavano ad assicurare la tutela dei diritti delle persone disabili (41.1), a «prendere iniziative per garantire a tali persone la possibilità di partecipare pienamente alla vita della società» (41.2) e la possibilità di essere coinvolte «nei processi decisionali nei campi che le riguardano» (41.3). Infine, gli Stati partecipanti si impegnavano a rispettare i diritti dei lavoratori migranti e a adottare misure appropriate per favorire la partecipazione degli stessi alla vita della società (38.2)⁴⁴.

Tali impegni vennero poi riaffermati nella sezione dedicata alla Dimensione umana del Documento adottato al termine del Vertice di Helsinki del 1992, nel quale gli Stati partecipanti si impegnavano ad estendere il diritto alla partecipazione alle minoranze rom (35)⁴⁵.

La partecipazione alla vita politica e pubblica dei gruppi vulnerabili è stata ulteriormente definita – a seguito della trasformazione della CSCE in OSCE, nel 1994 – in una serie di documenti adottati a partire dai primi anni duemila. Per quanto concerne le minoranze rom, nel 2003 è stato adottato il Piano di azione per il miglioramento della situazione di sinti e rom nell'area OSCE⁴⁶. Per l'inclusione delle donne, l'anno successivo, l'OSCE ha adottato

⁴² In www.osce.org/files/f/documents/7/1/14308.pdf.

⁴³ G. BARBERINI, *La tutela delle minoranze nazionali nella CSCE*, cit., 292-293. Cfr. G. BARBERINI, *Le fonti CSCE/OSCE sulle minoranze nazionali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2011.

⁴⁴ Documento della riunione di Mosca della Conferenza sulla Dimensione umana della CSCE, in www.osce.org/files/f/documents/6/a/14313.pdf.

⁴⁵ Documento di Helsinki 1992. Le sfide del cambiamento, in www.osce.org/files/f/documents/1/d/39533.pdf.

⁴⁶ *Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area*, in www.osce.org/files/f/documents/9/8/17554.pdf.

il Piano d'azione sulla promozione dell'uguaglianza di genere, nel 2009 la Decisione sulla partecipazione delle donne alla vita pubblica e politica ed infine nel 2015 la Raccomandazione sull'uguaglianza di genere nella vita pubblica⁴⁷.

Per quanto concerne le persone con disabilità, nel 2023 l'ODIHR – in conformità con quanto stabilito nel documento di Mosca e con il suo mandato di assistere gli Stati partecipanti nell'attuazione degli impegni sottoscritti nell'ambito della Dimensione umana – ha elaborato le Raccomandazioni sul diritto delle persone con disabilità a partecipare alla vita politica e pubblica nella regione OSCE (Raccomandazioni di Dublino)⁴⁸.

3.2. Le Linee guida dell'ODIHR del 2024

Più di recente, nella dimensione dell'OSCE/ODIHR, il riferimento alla partecipazione ha assunto una connotazione nuova, legata ai più avanzati strumenti deliberativi, ed è stata inquadrata nell'ambito processi di produzione delle norme. Si tratta di una prospettiva molto più limitata rispetto a quella dell'*Open State* dell'OECD – che presuppone la predisposizione di strumenti partecipativo-deliberativi in tutti gli ambiti (legislativo, esecutivo, giudiziario) ed a tutti i livelli di governo –, ma che consente di formulare raccomandazioni più specifiche.

Nel 2024, infatti, l'ODIHR ha adottato le *Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws*⁴⁹, risultato di oltre quattro anni di lavoro. Le linee guida – sottoposte alla preventiva valutazione (*peer review*) della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa, dell'OECD, dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE e dei rappresentanti della società civile – sono state elaborate sulla base della ventennale esperienza dell'ODIHR nell'assistenza degli Stati partecipanti nei processi di democratizzazione e consolidamento democratico.

Nel documento viene innanzitutto riaffermato che nell'ambito dei processi di produzione delle norme deve essere assicurato il rispetto dei principi di democrazia (separazione dei poteri, centralità del parlamento, limitazione della delega delle funzioni legislative all'esecutivo e limitazione dell'esercizio dei poteri di eccezione), Stato di diritto (costituzionalità delle norme, rispetto del diritto internazionale, irretroattività della norma penale, esclusione norme *ad personam*, *res judicata*), e rispetto dei diritti umani

⁴⁷ *Institutional Mechanisms as Critical Actors for Gender Equality: A Review from the OSCE Region*, in www.osce.org/files/f/documents/a/4/556587_2.pdf.

⁴⁸ *Recommendations on the Rights of Persons with Disabilities to Participate in Political and Public Life in the OSCE Region (Dublin Recommendations)*, in www.osce.org/odihr/dublin-recommendations. Cfr. *Recommendations on Enhancing the Participation of Associations in Public Decision-Making Processes*, OSCE/ODIHR, 22 September 2015, prepared by civil society experts with the support of ODIHR, para. 13, in www.osce.org/files/f/documents/1/8/183991.pdf.

⁴⁹ *Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws*, in [DemocraticLawmakingforBetterLaws | OSCE](http://DemocraticLawmakingforBetterLaws.OSCE). Per un commento si rimanda a T. DRINÓCZI, *The OSCE ODIHR Guideline on Democratic Law-Making for Better Laws: A Source of Inspiration for Strengthening Democracy*, in *The Theory and Practice of Legislation*, n. 3/2024, 281-316.

(costituzionalità, conformità agli *standard* internazionali, uguaglianza e non discriminazione, visione *gender e diversity sensitive*⁵⁰).

Vengono poi definiti i principi sui quali dovrebbero fondarsi i processi di approvazione delle norme – ossia apertura e trasparenza, partecipazione e inclusione (principi 6 e 7) –, e i contenuti e la forma che dovrebbero assumere le fonti normative.

Per quanto attiene al primo aspetto, nel principio 7 si sottolinea che le consultazioni sono un importante strumento per assicurare l'interazione con il pubblico, la condivisione delle informazioni e la partecipazione. A questo fine si afferma che:

«gli Stati dovrebbero predisporre e diversificare strutture, metodi, meccanismi, strumenti e tipologie di partecipazione pubblica, adattandoli alle esigenze dei soggetti destinatari delle iniziative e coinvolgendo un pubblico ampio. Gli Stati dovrebbero fornire informazioni sulle modalità di partecipazione e su come i risultati delle pratiche si inseriranno nel processo legislativo/normativo. Gli strumenti partecipativi dovrebbero essere di facile utilizzo e potrebbero includere nuove tecnologie, ma non dovrebbero limitarsi agli strumenti online. Tutti i partecipanti dovrebbero avere tempo sufficiente per prepararsi e per dare il proprio contributo all'elaborazione delle politiche pubbliche e delle fonti normative. Il contributo dovrebbe essere preso in considerazione in maniera diligente, equa e proporzionata, e l'istituzione promotrice dovrebbe fornire in tempi definiti un feedback sull'esito di ogni consultazione pubblica, giustificando la decisione di includere o meno determinate proposte».

Le attività di *rule-making* dovrebbero essere inoltre pianificate prevedendo tempi adeguati per quanto concerne in particolare le fasi di consultazione e dibattito pubblico e dovrebbero seguire un programma pubblicato con anticipo.

L'aspetto più innovativo del documento concerne però i soggetti che si riconoscono avere un ruolo di primaria importanza nei processi di *decision-making* e di *rule-making*. Per la prima volta nella dimensione OSCE/ODIHR compare il riferimento esplicito al ruolo – oltre che dei parlamenti, dei governi, dei difensori dei diritti umani, degli organi del potere giudiziario e delle corti costituzionali, delle ONG, degli esperti e dei gruppi di interesse e *lobbying* – della società civile (*General Public*) ed alle nuove forme della partecipazione.

In particolare, si sottolinea l'importanza di assicurare alla società civile, intesa in senso ampio, la possibilità di essere «informata, consultata e coinvolta attivamente in tutte le fasi di definizione delle politiche pubbliche e di approvazione delle norme». Si richiede per questo agli Stati di elaborare, promuovere e fare ricorso a strumenti innovativi per assicurare il coinvolgimento del *General Public*, sia nella fase propositiva che attraverso procedure di “co-creazione”.

Si rileva a questo proposito una tendenza comune nell'area OSCE nella fase attuale a fare sempre più frequentemente ricorso a nuovi strumenti di democrazia “deliberativa”, che coinvolgono direttamente i cittadini nei processi di *decision-making* e *rule-making*. Nel documento viene poi ripresa esplicitamente la classificazione delle pratiche rappresentativo-deliberative proposte dall'OECD⁵¹ e riportati alcuni esempi di assemblee cittadine che

⁵⁰ In particolare, nelle linee guida si specifica che «To ensure such results, the process of legislative design, drafting, consultation, discussion, implementation and evaluation should be inclusive and participatory throughout» (Principio 3).

⁵¹ *Supra*, 9.

hanno affrontato specifiche questioni di grande interesse pubblico (democrazia, sistema elettorale, cambiamento climatico, eutanasia, ecc.) e di paesi che hanno optato per procedure deliberative permanenti alle quali partecipano cittadini estratti in maniera casuale insieme a parlamentari (Bruxelles Capitale, comunità germanofona belga).

Particolare attenzione viene riservata nelle Linee guida OSCE/ODIHR del 2024 ai gruppi vulnerabili. Innanzitutto, per quanto concerne i contenuti degli atti normativi, si sollecitano gli Stati a garantire il pieno rispetto dei principi di uguaglianza e non discriminazione e a predisporre strumenti specifici per darvi attuazione.

Inoltre, per quanto concerne la forma assunta dall'atto normativo nel documento si sottolinea la necessità di dare pubblicità e di assicurare l'accesso agli atti normativi a tutta la popolazione, con particolare riguardo per i gruppi vulnerabili: non solo attraverso la predisposizione di traduzioni nelle lingue minoritarie e nella lingua dei segni, ma anche di versioni di sintesi dei testi e di facile lettura, *online* e su supporti tradizionali, per colmare il *digital divide*. Si tratta molto spesso di esigenze sottostimate o trascurate nella prassi.

Infine, si afferma la necessità di garantire l'inclusività più in generale dei processi di *decision making* e *rule making* e nello specifico delle pratiche partecipative e deliberative. Si raccomanda in particolare agli Stati di tenere in considerazione le esigenze specifiche di minoranze e gruppi storicamente "sottorappresentati" e marginalizzati. A questo scopo dovrebbero essere predisposte un insieme di strumenti e meccanismi per diversificare le pratiche partecipative e deliberative (garantendone accessibilità, approccio *user friendly* e ricorso non esclusivo alle nuove tecnologie, tenendo in considerazione i rischi del *digital divide*), sostenere le associazioni che rappresentano i gruppi svantaggiati, dare attuazione alle linee guida internazionali sull'accesso al *web* per le persone disabili e promuovere la partecipazione dei giovani.

Per concludere, si ricorda inoltre che la partecipazione pubblica ha un ruolo importante nell'assicurare la democraticità dei processi di *rule-making* e la qualità delle norme prodotte. I processi deliberativi potrebbero infatti contribuire in maniera determinante a individuare lacune e inconsistenze presenti nelle fonti normative primarie e secondarie.

4. La partecipazione dei gruppi tradizionalmente sottorappresentati nella dimensione del Consiglio d'Europa e le nuove pratiche deliberative

Il Consiglio d'Europa – fondato al termine del secondo conflitto mondiale, con Trattato di Londra del 5 maggio 1949 – persegue «lo scopo di attuare un'unione più stretta fra i Membri per tutelare e promuovere gli ideali e i principi che costituiscono il loro comune patrimonio» (art. 1, Statuto⁵²), ed in particolare i principi della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto.

⁵² Statuto del Consiglio d'Europa, in <https://rm.coe.int/1680306054>.

La partecipazione, nella dimensione del Consiglio d'Europa, rappresenta il cuore dell'idea della democrazia⁵³; l'*acquis* del Consiglio d'Europa in questo particolare ambito risulta di conseguenza particolarmente ampio e complesso. Per essere pienamente compreso richiede un'analisi sistemica di documenti adottati dai diversi organi del Consiglio d'Europa, ed in particolare dal Comitato dei Ministri, dall'Assemblea parlamentare, dal Comitato europeo sulla Democrazia e la Governance (CDDG)⁵⁴, dal Congresso delle autorità regionali e locali, dalla Conferenza INGO, e dalla Commissione di Venezia⁵⁵.

Grande rilievo hanno assunto in materia di partecipazione dei cittadini le raccomandazioni adottate dal Comitato dei Ministri. Si tratta di un insieme di documenti che possono essere definiti come “di prima generazione”, nei quali è contenuto un riferimento generico alla partecipazione dei cittadini ed all'inclusione dei gruppi considerati come tradizionalmente sottorappresentati. Si fa riferimento in particolare alle raccomandazioni sulla partecipazione dei cittadini alla vita pubblica a livello locale (2001), sulla partecipazione equa di uomini e donne ai processi decisionali (2003), sulla partecipazione dei giovani nella vita regionale e locale (2004), sui consigli nazionali della gioventù (2006), su cittadinanza e partecipazione dei giovani alla vita pubblica (2006), sulle misure per combattere la discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere (2010), sulla partecipazione delle persone con disabilità nella vita politica e pubblica (2011), sulla partecipazione dei bambini e dei giovani sotto i 18 anni (2012). Per quanto concerne la partecipazione delle minoranze “tradizionali” si fa invece riferimento a documenti più risalenti, ossia alla Carta sull'autogoverno locale (1985), alla Carta sulle lingue regionali e minoritarie (1992) ed alla Convenzione quadro sulle minoranze nazionali (1995).

A partire dal 2010, sempre maggiore attenzione è stata dedicata nell'ambito del Consiglio d'Europa alle forme più innovative della democrazia partecipativa, con particolare riferimento alle pratiche deliberative, pensate per integrare quelle più tradizionali della democrazia rappresentativa e della democrazia diretta, sulle quali ha iniziato a costituirsi un solido *acquis*. In questi documenti ha iniziato inoltre a comparire il riferimento non solo ai gruppi tradizionalmente sottorappresentati, ma anche a quelli definiti come «marginalizzati, svantaggiati e vulnerabili». Si tratta di una formula decisamente più ampia rispetto alla precedente, che si sviluppa in parallelo alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale ha gradualmente esteso la portata di questo concetto, definito

⁵³ *Participatory democracy*, in www.coe.int/en/web/participatory-democracy.

⁵⁴ Il CDDG è un forum intergovernativo del Consiglio d'Europa nel quale i rappresentanti degli Stati membri si riuniscono per elaborare norme europee (raccomandazioni, orientamenti, relazioni) e lavorare insieme per rafforzare le istituzioni democratiche a tutti i livelli di governo. Il 31 dicembre 2023 il CDDG ha cessato di esistere e nel 2024 è divenuto operativo un nuovo comitato direttivo per la democrazia.

⁵⁵ Cfr. S. SASSI, *La partecipazione della società civile nei processi decisionali: il caso britannico e il caso ungherese*, in *DPCEonline*, n. 4/2019.

originariamente solo su base etnica e culturale, con l'inclusione di un numero sempre crescente di gruppi vulnerabili⁵⁶.

Si fa riferimento in particolare a tre documenti del Comitato dei Ministri: le Linee guida del 2017 sulla partecipazione civica nei processi di *decision-making*⁵⁷, il Report sulla Democrazia deliberativa del 2023, cui ha fatto seguito la Raccomandazione sulla Democrazia deliberativa del 2023⁵⁸.

Le Linee guida del 2017 sono il primo documento, nella dimensione del Consiglio d'Europa, sulle diverse forme di partecipazione civica – classificate in attività di informazione, consultazione, dialogo e coinvolgimento diretto – nel quale compare un ampio richiamo ai gruppi vulnerabili. Tra i principi sui quali si dovrebbe fondare la partecipazione civica vengono infatti incluse – oltre al rispetto reciproco tra i diversi attori, l'apertura, la trasparenza, la flessibilità, la responsabilità dei processi partecipativi – la non discriminazione e l'inclusione, per garantire che la voce di tutti compresi i meno privilegiati e più vulnerabili possa essere ascoltata. Nel documento, si richiede in particolare che venga assicurata l'uguaglianza di genere e la equa partecipazione di tutti i gruppi, «compresi quelli che manifestano esigenze specifiche», ossia giovani, anziani, persone in condizione di disabilità ed appartenenti a minoranze (punto 4). Si invitano poi le autorità pubbliche a sollecitare il più ampio numero di contributi possibile ed in particolare il contributo dei gruppi «marginalizzati, svantaggiati e vulnerabili» (punto 17).

Nel 2022, sulla base di quanto stabilito nelle Linee guida del 2017, su richiesta del Comitato dei Ministri, è stato elaborato il primo studio sui nuovi strumenti di democrazia deliberativa nei paesi membri Consiglio d'Europa, ossia *Mapping Deliberative Democracy in Council of Europe Member States*, di Williamson e Barrat Esteve⁵⁹. Si tratta di uno studio qualitativo, che ha costituito il fondamento del Report CDDG del 31 gennaio 2023⁶⁰ e della Raccomandazione del 6 settembre 2023 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa «Sulla democrazia deliberativa»⁶¹.

Nello studio di Williamson e Barrat Esteve si ricorda innanzitutto che la democrazia deliberativa non rappresenta un fenomeno nuovo (i primi esempi si trovano già tra gli anni settanta e gli anni ottanta del novecento), ma che ha acquisito grande importanza solo in epoca recente. Come nei documenti OECD e OSCE/ODIHR, la democrazia deliberativa viene definita come una specifica pratica partecipativa che si distingue dalle altre (bilancio partecipativo, petizioni, ecc.) per il fatto che viene coinvolto un gruppo di cittadini che

⁵⁶ Cfr. A. LIMANTE, *Protecting Vulnerable Groups in Europe: Highlights from Recent Case Law of the European Court of Human Rights*, in *The International Journal of Human Rights*, n. 4/2024; P. SCARLATTI, *Il trattamento della vulnerabilità tra Corti europee e Corte costituzionale*, in *Diritti comparati*, Numero speciale V/2024.

⁵⁷ *Guidelines for Civil Participation in Political Decision Making*, in www.coe.int/en/web/participatory-democracy/guidelines.

⁵⁸ Cfr. *Documents about participatory democracy*, in www.coe.int/en/web/participatory-democracy/documents.

⁵⁹ A. WILLIAMSON - J. BARRAT ESTEVE, *Mapping Deliberative Democracy in Council of Europe Member States*, Strasbourg, Council of Europe, 2022, in <https://rm.coe.int/-mapping-deliberate-democracy/1680a87f84>.

⁶⁰ European Committee on Democracy and Governance (CDDG), *Report on Deliberative Democracy*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2023, in <https://rm.coe.int/report-on-deliberative-democracy-eng/1680aaf76f>.

⁶¹ [Recommendation CM/Rec\(2023\)6 of the Committee of Ministers to member States on deliberative democracy](https://rm.coe.int/Recommendation-CM/Rec(2023)6-of-the-Committee-of-Ministers-to-member-States-on-deliberative-democracy).

costituisce un campione di un gruppo più ampio, del quale riflette le differenze, e che costituisce un'esperienza immersiva. La democrazia deliberativa, inoltre, non si considera come un'alternativa, ma come uno strumento integrativo della democrazia rappresentativa.

Nello studio si prende atto del moltiplicarsi degli strumenti che assicurano la partecipazione diretta dei cittadini. Al contempo si sottolinea la necessità che i nuovi strumenti deliberativi siano regolamentati chiaramente, affinché non si produca un disallineamento tra aspettative maturate dai cittadini e le politiche elaborate dalle autorità pubbliche.

La prima parte del documento propone una riflessione teorica sulla democrazia partecipativa, sulle pratiche deliberative (compresa una parte dedicata alle definizioni) e sul contesto nel quale le iniziative deliberative vengono organizzate, per quanto concerne: le nuove tecnologie, le richieste dei cittadini di essere coinvolti nelle decisioni pubbliche (soprattutto nei paesi ex socialisti), il consolidamento di nuovi movimenti socio-culturali in opposizione all'avanzata dei populismi (*black lives matter, fridays for future, me too*).

Nella seconda parte del report viene costruita una tassonomia delle pratiche finalizzate a rafforzare la partecipazione dei cittadini e valutata l'adeguatezza dei differenti strumenti in relazione agli obiettivi che si perseguono. Partendo dall'assunto che non esiste un unico modello adatto per qualsiasi contesto e che tutti i modelli presentano punti di forza e di debolezza, le diverse pratiche vengono classificate a seconda dell'intensità e del coinvolgimento dei cittadini: in passive, partecipative e deliberative⁶².

Il report prosegue con un'analisi dei casi concreti nei paesi membri, a livello nazionale, regionale e locale⁶³. L'obiettivo dello studio non è quello di mappare in maniera completa tutte le esperienze deliberative che si sono svolte nei paesi membri, ma di individuare le migliori prassi e gli elementi determinanti che caratterizzano le pratiche completate con successo, quelle più innovative o meglio regolamentate, che abbiano in qualche modo condotto ad un ripensamento del concetto di rappresentanza democratica tradizionale, promuovendo la partecipazione dei cittadini e attribuendo loro competenze decisionali. Nello studio vengono poi formulate una serie di raccomandazioni specifiche elaborate sulla

⁶² Tra le pratiche "passive" sarebbero incluse le attività finalizzate unicamente ad informare il pubblico e le parti interessate. Tra le pratiche "partecipative" vengono ricomprese: le attività di consultazione diretta, finalizzate ad ottenere *feedback* su una proposta o un *input* in un processo decisionale ed il coinvolgimento diretto del pubblico nei processi di *decision-making*, che assicuri ai cittadini la possibilità di esprimere il proprio pensiero e le proprie preoccupazioni. Infine, tra le pratiche "deliberative" rientrerebbero: la collaborazione e l'attribuzione di potere decisionale ai cittadini (*empowering*).

⁶³ Sono state originariamente individuate 58 pratiche partecipative. Tra queste sono stati selezionati 33 casi studio, che sono stati esaminati con maggiore dettaglio.

base delle problematiche emerse nei casi esaminati⁶⁴, che verranno integralmente riprese nella successiva Raccomandazione del Comitato dei Ministri del 2023⁶⁵.

Nella parte finale dello studio sono contenute infine alcune riflessioni generali sui processi deliberativi. Si sottolinea in particolare che le iniziative deliberative potrebbero essere più facilmente integrate nei sistemi democratici “più forti”, nei quali le pratiche partecipative e deliberative sono già diffuse, la partecipazione dei cittadini è radicata e la società civile è attiva. Nei sistemi democratici “più fragili”, nei quali la cultura della partecipazione è meno radicata, l'introduzione di pratiche deliberative per avere successo richiederebbe maggiori risorse, sostegno e controlli.

Il rischio che strumenti partecipativi e deliberativi vengano utilizzati con finalità manipolative sarebbe tuttavia sempre presente, sia nei sistemi pienamente democratici che in quelli che sperimentano debolezze e potrebbe essere contrastato solo attraverso la definizione di un quadro normativo chiaro e di garanzie di trasparenza in tutte le fasi del processo deliberativo.

Infine, lo studio si conclude ricordando che, sebbene si assista ad una moltiplicazione delle iniziative deliberative, poche tra queste sono “istituzionalizzate” ed inserite nei processi di definizione delle politiche pubbliche e di *rule-making*. Nel lungo periodo questo tipo di iniziative potrebbero arrivare a compromettere ulteriormente la fiducia dei cittadini nel sistema.

4.1. La Dichiarazione di Reykjavik e la Raccomandazione del Comitato dei Ministri sulla democrazia deliberativa del 2023

Nel difficile contesto dell'aggressione su vasta scala della Federazione di Russia ai danni dell'Ucraina e della crisi umanitaria che ne è derivata, nonché delle gravi regressioni democratiche e violazioni dello Stato di diritto sperimentate da alcuni tra i paesi membri, è stato organizzato il IV Summit dei Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa⁶⁶. Nel precedente summit del 2005 – organizzato in un clima di grande entusiasmo legato al completamento del V allargamento dell'Unione europea, che rappresentava un successo anche per il Consiglio d'Europa – i paesi membri del CoE si erano impegnati a costruire un'Europa “priva di divisioni” e “più umana ed inclusiva⁶⁷”.

⁶⁴ Si sottolinea in particolare la necessità di regolamentare dettagliatamente e definire con chiarezza i temi oggetto delle pratiche deliberative, di individuare il metodo più idoneo sulla base delle tematiche che devono essere affrontate, inquadrare le pratiche deliberative nel più ampio processo di definizione delle politiche pubbliche, organizzare e sottoporre il processo deliberativo a forme di supervisione, definire chiaramente le regole di selezione dei partecipanti, predisporre accuratamente il materiale a disposizione dei partecipanti e prevedere tempi adeguati affinché questi possano prenderne visione, selezionare in maniera accurata i facilitatori, definire con chiarezza l'impatto dell'esercizio deliberativo sui decisori pubblici e prevedere un momento finale di riflessione.

⁶⁵ *Infra*, par. 4.2.

⁶⁶ D. SOYALTIN-COLELLA, *Council of Europe and the Reykjavik Principles for Democracy «Are they enough?»*, in *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2024.

⁶⁷ A. BUYSE, *The Reykjavik Summit and Declaration*, in www.echrblog.com/2023/05/the-reykjavik-summit-and-declaration.html.

Nel summit del 2023, a distanza di quasi venti anni e in un clima come già detto completamente differente, gli Stati membri hanno voluto riaffermare il loro “profondo e vincolante impegno” ad assicurare il rispetto dei principi e degli *standard* definiti nell’ambito del Consiglio d’Europa ed hanno adottato Dichiarazione di Reykjavik⁶⁸.

In quest’ultimo documento – oltre a una ferma condanna per il paese aggressore, che non è più parte del Consiglio d’Europa – vengono ricostruite in maniera lucida le principali sfide che gli Stati membri sono chiamati ad affrontare nel contesto dell’emergenza bellica, tra le quali si ricordano l’ambiente, le nuove tecnologie, la libertà di espressione e la libertà dei media, la questione dei migranti, il rispetto dei principi di dignità e uguaglianza, compresa l’uguaglianza di genere. Viene inoltre ribadito l’impegno degli Stati parte a moltiplicare gli sforzi per costruire “società inclusive”, senza marginalizzazione, esclusione, razzismo e intolleranza, in grado di superare qualsiasi discriminazione che «le persone e i gruppi che si trovano in condizione di vulnerabilità» siano chiamati ad affrontare.

Nell’annex III della Dichiarazione di Reykjavik vengono poi solennemente proclamati i “Principi per la Democrazia”. Nel documento viene riaffermato l’impegno degli Stati parte a garantire il rispetto della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto – che costituiscono i soli strumenti in grado di assicurare la pace, il benessere e lo sviluppo di società libere –, a contrastare le derive autoritarie e le degenerazioni costituzionali ed, infine, a garantire il rispetto dei principi democratici anche nei contesi di «emergenza, crisi e conflitti armati».

Il primo tra i principi di Reykjavik fa riferimento proprio all’impegno degli Stati parte a dare attuazione e incoraggiare la partecipazione democratica a livello nazionale, regionale e locale attraverso elezioni libere e corrette «ed a promuovere, laddove necessario, forme di partecipazione democratica, incluse forme di democrazia deliberativa».

Si riafferma poi l’importanza della società civile e la necessità di investire in un “futuro democratico”, garantendo ad ogni persona – ed in particolare ai “giovani”, alle donne ed “alle giovani” – la possibilità di partecipare alla vita politica e pubblica, senza il timore di subire violenze o intimidazioni (principi 8, 9 e 10).

Tre mesi più tardi, per dare attuazione ai principi affermati nella Dichiarazione di Reykjavik per la Democrazia, il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa ha adottato la Raccomandazione «Sulla democrazia deliberativa»⁶⁹.

Si tratta del primo strumento di diritto internazionale dedicato esclusivamente agli istituti di democrazia deliberativa, che completa l’ormai solido *acquis* del Consiglio d’Europa sulla democrazia partecipativa. Nel documento si esortano gli Stati membri a riconoscere che i processi deliberativi, se organizzati in maniera adeguata, rappresentano uno strumento complementare della democrazia rappresentativa e assicurano alle persone la possibilità di contribuire al processo di definizione delle politiche pubbliche e al processo di

⁶⁸ *United around Our Values – Reykjavik Declaration (2023)*, in <https://edoc.coe.int/en/the-council-of-europe-in-brief/11619-united-around-our-values-reykjavik-declaration.html>.

⁶⁹ La raccomandazione – che come già detto fa seguito allo studio di Williamson e Barrat Esteve ed al report CDDG del 2023 sulla democrazia deliberativa – è stata elaborata dal CDDG ed adottata dal Comitato dei Ministri del CoE. [Recommendation CM/Rec\(2023\)6 of the Committee of Ministers to member States on deliberative democracy](#).

approvazione delle norme. Si ricorda al contempo la necessità di definire un quadro normativo chiaro, nel quale vengano identificati lo scopo, l'ampiezza, i tempi, le responsabilità e il *follow up* delle pratiche deliberative, tenendo conto delle risorse disponibili (in termini di tempo, personale e fondi).

Nella raccomandazione si sottolinea poi la necessità di assicurare l'equa rappresentanza dei diversi gruppi, attraverso processi di selezione a loro volta trasparenti, inclusivi, responsabili e sottoposti a controlli. Per la selezione dei partecipanti si consiglia la combinazione di tecniche di selezione *random* e di stratificazione demografica, che tenga conto dell'oggetto della consultazione e della composizione della popolazione. Per assicurare l'inclusività, risulterebbe essenziale poi abbattere i costi di partecipazione, arrivando a coprire i costi di viaggio, per la cura dei figli e il permesso dal lavoro. Mancano però riferimenti espliciti al concetto di "vulnerabilità" e inclusione dei gruppi vulnerabili.

I processi deliberativi dovrebbero inoltre promuovere la partecipazione informata dei cittadini, che dovrebbero per questo essere in grado di richiedere e ricevere informazioni e soprattutto avere sufficiente tempo per prenderne visione. Le informazioni condivise con i partecipanti dovrebbero provenire da fonti diverse e verificabili, essere accessibili a tutti ed evitare eccessivo dettaglio o semplificazioni.

La figura del facilitatore si ritiene essere centrale per il corretto svolgimento del processo deliberativo. Si tratta di specialisti con una formazione specifica, in grado di gestire lo svolgimento le attività deliberative, lasciando spazio al dibattito e al dissenso e consentendo alle persone di arrivare alle proprie conclusioni senza interferenze.

L'impatto dei processi deliberativi sui processi di *decision-making* dovrebbe essere definito con chiarezza. Il decisore pubblico sarebbe dunque vincolato a motivare le proprie scelte, sia nel caso i risultati delle pratiche partecipative siano tenuti in considerazione, sia nel caso vengano fatte scelte differenti.

Infine, nella Raccomandazione si ricorda che i processi deliberativi, oltre a essere dotati di risorse sufficienti e di personale adeguatamente formato, dovrebbero essere sottoposti a forme di controllo nel corso dei lavori ed a procedure di valutazione, di auto-valutazione o valutazione da parte di un ente indipendente al termine degli stessi. Il monitoraggio dovrebbe condurre ad una riflessione sui processi e sui risultati, ai quali dovrebbe essere data ampia pubblicità.

5. Brevi riflessioni conclusive

Si assiste nel diritto sovranazionale, con particolare riferimento alla dimensione dell'OECD, dell'OSCE/ODIHR e del Consiglio d'Europa, alla proliferazione di documenti non vincolanti sulla partecipazione e le nuove forme della democrazia deliberativa. Come già detto, si tratta di strumenti che hanno acquisito sempre maggiore importanza e diffusione, per dare soluzione a criticità di lungo corso emerse nel funzionamento delle istituzioni democratiche e per garantire l'inclusione di gruppi che si trovano in condizioni

di “vulnerabilità”. In questo contesto, risulta evidente lo sforzo delle organizzazioni sovranazionali per assistere i paesi membri nell’istituzionalizzazione dei nuovi strumenti, nell’ambito di più ampi processi di rafforzamento democratico.

La riflessione su questi temi deve essere tuttavia inquadrata all’interno di organizzazioni che come già detto operano nel contesto europeo, ma che perseguono finalità differenti e la cui *membership* corrisponde solo in parte. L’OECD è una organizzazione internazionale che riunisce 38 paesi dell’Europa, dell’America settentrionale, dell’America latina e dell’area del Pacifico⁷⁰, nata con la finalità di promuovere la crescita economica e il commercio mondiale e che solo in una seconda fase ha assunto un ruolo di rilievo nell’assistere gli Stati nell’elaborazione delle politiche pubbliche. Per l’OSCE – che ha avuto origine dalla CSCE e che riunisce oggi 57 paesi europei, dell’America settentrionale e dell’Asia centrale⁷¹ – democrazia e diritti umani rappresentano solo uno degli strumenti attraverso i quali viene garantita la sicurezza in Europa. Infine, il Consiglio d’Europa è una organizzazione regionale, nata con la precisa finalità di garantire democrazia, diritti umani e Stato di diritto, ed alla quale aderiscono oggi 46 Stati europei. L’*acquis* del Consiglio d’Europa in questi ambiti, ancorato alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, risulta di conseguenza molto più omogeneo rispetto a quello dell’OECD e dell’OSCE.

Nonostante emergano approcci differenti ai temi della democrazia e dei diritti umani, non si può non individuare una convergenza sulle forme, oltre che sui contenuti, dei documenti adottati in materia di partecipazione democratica, risultato della collaborazione tra le tre organizzazioni e che sono stati oltretutto sottoposti al vaglio reciproco. Per quanto riguarda la forma, si tratta di documenti nei quali si combinano riflessioni teoriche, ampie analisi della prassi e individuazione delle *best practices* (studi e report) e documenti operativi (linee guida), che precedono (CoE) o seguono (OECD) raccomandazioni rivolte ai paesi membri. Si realizza così nelle tre dimensioni esaminate una peculiare combinazione di studi e report, atti tipici (raccomandazioni⁷²) e atti atipici (*best practices* e linee guida) in materia di democrazia partecipativa e deliberativa.

Sotto questo profilo, appare peculiare la scelta dell’OSCE/ODIHR di inserire in un documento più generale sui processi di *law-making*, ossia le Linee guida del 2024, una importante sezione dedicata alle pratiche partecipative e deliberative. Manca dunque uno strumento specifico sulle pratiche partecipative e deliberative, che vengono collegate ai processi di produzione delle norme. Infine, nella sola dimensione dell’OECD è prevista una attività di monitoraggio specifica sull’attuazione della raccomandazione del 2017, con la predisposizione di report periodici.

Per quanto concerne i contenuti, la diffusione di linee guida ed altri documenti di *soft law* in materia di democrazia deliberativa e inclusione dei gruppi deboli ha condotto alla circolazione di formule ricorrenti. Nei documenti esaminati emerge in maniera sempre più

⁷⁰ *Members and Partners*, in www.oecd.org/en/about/members-partners.html.

⁷¹ *Participating States*, in www.osce.org/participating-states.

⁷² Art. 15, Statuto del Consiglio d’Europa, in <https://rm.coe.int/1680935bd2> e art. 5, Convenzione OECD, www.oecd.org/en/about/legal/text-of-the-convention-on-the-organisation-for-economic-co-operation-and-development.html.

chiara lo sforzo teorico e definitorio per operare una distinzione tra gli strumenti più generali della democrazia “partecipativa” e di quelli più specifici della democrazia “deliberativa” e tra la partecipazione degli *stakeholders* (ONG, esperti, gruppi di interesse e *lobbying*) e la partecipazione cittadina (il c.d. *general public*), che si ritengono avere caratteristiche profondamente differenti. Il Report del Consiglio d’Europa sulla democrazia deliberativa del 2023, sotto il primo profilo, e le Linee guida OSCE/ODIHR del 2024, sotto il secondo, rappresentano i documenti più avanzati.

In tutti i documenti esaminati si concorda poi sul fatto che si tratta di pratiche che stanno acquisendo sempre maggiore diffusione in combinazione, e non in alternativa, con i tradizionali strumenti della democrazia rappresentativa e diretta, le quali tuttavia presentano sia potenzialità che rischi. Tra le prime vi è sicuramente la possibilità di coinvolgere maggiormente i cittadini nei processi di *decision-making* e *rule-making*, di legittimare il sistema e rafforzare la fiducia nelle istituzioni. Tra i rischi, vi sono quello di frustrare ulteriormente le aspettative dei cittadini in un clima di disaffezione nei confronti della rappresentanza politica tradizionale e in una società sempre più polarizzata.

Tali considerazioni sembrano essere corroborate dall’analisi della prassi: se da un lato si è assistito al rafforzamento della società civile, con la nascita di movimenti come *me too*, *black lives matter*, *fridays for future*, dall’altro la sollecitazione della partecipazione ha condotto ad una parallela avanzata dei populismi che reclamano sempre maggiore visibilità e soprattutto legittimazione nello spazio pubblico, sostenendo posizioni antidemocratiche, liberticide e palesemente discriminatorie.

Nei documenti esaminati vengono inoltre individuati specifici rischi e potenzialità connessi all’utilizzo di strumenti deliberativi per favorire l’inclusione dei c.d. “gruppi vulnerabili”⁷³. La democrazia deliberativa può costituire uno strumento importante per garantire a coloro che sono “tradizionalmente esclusi” la possibilità di fare sentire la propria voce, attraverso il dialogo, la valutazione di alternative e l’adozione di decisioni motivate. Tuttavia, è possibile che gruppi tradizionalmente sottorappresentati tendano ad auto-escludersi anche dalle pratiche deliberative, come accade con riferimento agli strumenti della democrazia rappresentativa. È sempre presente quindi il rischio che la deliberazione si tramuti in una pratica elitaria, che privilegia i più abbienti e genera ulteriori asimmetrie e ineguaglianze.

Per evitare di riprodurre le medesime criticità sperimentate nell’ambito delle forme tradizionali della democrazia rappresentativa grande attenzione è riservata in tutti i documenti esaminati alla necessità di comprendere le circostanze che conducono alla condizione di marginalizzazione e intervenire per assicurare agli appartenenti ai gruppi deboli la possibilità di esprimere le proprie opinioni, di avere accesso alle informazioni ed a canali efficaci per raggiungere i *decision-makers*. Questi temi sono stati oggetto di un’ampia

⁷³ M. DELL’AQUILA - O. GRABOVA - R. HESZTERÉNYI - B. MIZSEI - T. YU-CHEONG YEUNG, *Realizing the Democratic Ideal. Empowering Marginalized Voices in Deliberative Democracy*, CEPS, 2024, in https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2024/12/2024-15_GRID-ORBIS-formatted-1.pdf.

e risalente riflessione nella dottrina⁷⁴, che è stata infine ripresa anche a livello internazionale⁷⁵.

Di fronte alla proliferazione dei più svariati strumenti partecipativi, le diverse organizzazioni internazionali hanno fatto ricorso poi a tassonomie simili. Le iniziative partecipative vengono classificate in quattro macro-categorie sulla base delle finalità che perseguono: informazione, consultazione, coinvolgimento e collaborazione.

Non sono rari i rimandi reciproci, e nei diversi documenti analizzati vengono formulate raccomandazioni comuni. Grande enfasi in tutti i documenti analizzati si pone sulla necessità di introdurre un quadro normativo chiaro e di individuare gli strumenti più appropriati: non esiste infatti un *one size fits all approach*. Come già detto, si sottolinea l'esigenza di assicurare la partecipazione dei cittadini promuovendo l'inclusione dei c.d. “gruppi vulnerabili” attraverso la definizione meccanismi di selezione dei partecipanti, che combinino meccanismi *random* e stratificazione; infine, si evidenzia l'importanza di prestare grande attenzione alla divulgazione degli esiti della partecipazione, per dimostrare il successo dell'iniziativa e contribuire a rafforzare la fiducia nelle istituzioni.

Infine, tali documenti potrebbero inoltre costituire un importante punto di riferimento per le organizzazioni che esercitano forme di condizionalità “forte” come l'Unione europea⁷⁶. Nel contesto europeo – in particolare nell'ambito dei processi di allargamento, che hanno ricevuto un nuovo slancio a seguito dell'inizio del conflitto in Ucraina – c'è infatti un forte “incoraggiamento” all'utilizzo di queste pratiche, sia nell'ambito dei procedimenti di adesione che a seguito del completamento degli stessi⁷⁷.

I documenti elaborati nella dimensione dell'OECD, dell'OSCE/ODIHR e del Consiglio d'Europa, rispetto a quelli elaborati nella dimensione dell'Unione, non prevedono obblighi diretti in capo agli Stati membri⁷⁸, non sono collegati a forme di condizionalità e dedicano ampio spazio alle soluzioni più audaci, innovative e meglio regolamentate. Questi strumenti di *soft law* potrebbero dunque rispondere meglio alle esigenze degli Stati nei processi di istituzionalizzazione delle pratiche deliberative e contribuire all'ulteriore sviluppo della “*deliberative wave*”.

⁷⁴ S. WHEATLEY, *Deliberative Democracy and Minorities*, in *European Journal of International Law*, n. 3/2003, 507-527; D. MILLER, *Is Deliberative Democracy Unfair to Disadvantaged Groups?*, in M. D'ENTREVES (Ed.), *Democracy as Public Deliberation*, London-New York, Routledge, 2006.

⁷⁵ M. DELL'AQUILA - O. GRABOVA - R. HESZTERÉNYI - B. MIZSEI - T. YU-CHEONG YEUNG, *Realizing the Democratic Ideal*, cit., 7-11.

⁷⁶ A. DI GREGORIO, *Strumenti ed esperienze di “Citizens’ engagement” in prospettiva comparata*, cit., 42 ss.

⁷⁷ *Guidelines to Engage with People Living in Vulnerable Situations*, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/funding/just-transition-fund/guidelines-engage-people-vulnerable-situations.pdf; Commission Recommendation (EU) 2023/2836 of 12 December 2023 on Promoting the Engagement and Effective Participation of Citizens and Civil Society Organisations in Public Policy-Making Processes, in eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023H2836.

⁷⁸ OSCE Human Dimension Commitments, cit., VII ss.