

# La cultura della partecipazione in Francia fra *Débat public* e *Gran Débat National*

di **Selene Donati**

**Sommario:** 1. Premessa. Il *débat public* e il *Grand débat national*: continuità dell'approccio partecipativo al mutare dell'oggetto della partecipazione; 2. Il GDN quale risposta alla pressante protesta dei gilet gialli; 3. Gli esiti finali dei lavori del GDN; 4. Riflessioni critiche sul GDN, in comparazione con il *débat public*.

## 1. Premessa. Il *débat public* e il *Grand débat national*: continuità dell'approccio partecipativo al mutare dell'oggetto della partecipazione

La Repubblica francese, già da alcuni decenni, pratica una vera e propria cultura della partecipazione attraverso l'utilizzo di strumenti volti alla consultazione preventiva dei consociati nell'ambito dei processi decisionali pubblici<sup>1</sup>.

L'ordinamento d'Oltralpe, infatti, ha dimostrato già da molto tempo una particolare attenzione a prevenire il fenomeno dell'opposizione locale alla progettazione e alla costruzione delle opere pubbliche ritenute pregiudizievoli dai consociati, avendo avuto a tal fine riguardo all'aspetto partecipativo e, precipuamente, alle forme di consultazione preventiva della collettività all'interno dei procedimenti inerenti l'assunzione di rilevanti scelte pubbliche.

---

<sup>1</sup> Oltre al *débat public*, si deve segnalare l'*enquête public*, entrambi istituti annoverati tra le espressioni più significative della democrazia partecipativa. L'*enquête public* è stata introdotta nell'ordinamento francese con legge dell'8 marzo 2010 "*sur l'expropriation*", con il fine di tutelare il diritto di proprietà (considerato sacro ed inviolabile) nel corso di procedure di esproprio. Sull'*enquête public, ex multis*, C. BOVA, *Gli istituti del débat public e dell'enquête public nell'ordinamento giuridico francese*, in G. C. De Martin, D. Bolognino (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove frontiere della cittadinanza*, Milano, 2010, pp. 211 ss.; M. DELL'OMARINO, *Il dibattito pubblico come strumento di democrazia partecipativa. Una breve indagine comparata in occasione della sua introduzione nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 9 ss.; M. CERUTI, *L'esperienza francese delle inchieste pubbliche per la tutela dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 2/1996, pp. 215 ss.; J. LAUTIN, *Inchieste pubbliche e débat public nell'ordinamento francese*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, n. 1/2001, pp. 67 ss.

In tale prospettiva, già dal 1995 è stato introdotto il *débat public* quale istituto finalizzato a fronteggiare le violente contestazioni popolari avverso la realizzazione di grandi opere infrastrutturali<sup>2</sup>.

Tale istituto, che ha subito una evoluzione più che ventennale<sup>3</sup> ed è oggi disciplinato dal Codice dell'ambiente francese<sup>4</sup>, persegue, in sintesi, le seguenti finalità: informare adeguatamente il pubblico, attraverso un'ampia attività di diffusione della documentazione inerente l'opera; offrire la possibilità agli interessati di fornire il proprio punto di vista attraverso proposte, osservazioni nell'ambito di discussioni e confronti; assistere il committente, fornendogli la possibilità di confrontarsi con detti punti di vista e permettergli, una volta svoltosi il dibattito pubblico, di dichiarare pubblicamente se mantenere, modificare o rinunciare al progetto.

Il legislatore francese ha palesato, dunque, una spiccata sensibilità al fenomeno partecipativo, perseguendo l'obiettivo, attraverso l'inclusione della voce dei privati in

---

<sup>2</sup> L'istituto del dibattito pubblico è stato altresì introdotto nell'ordinamento italiano, a livello nazionale, per mezzo dell'art. 22 del Codice dei contratti pubblici che ha demandato ad un successivo regolamento la disciplina di dettaglio, il DPCM del 10 maggio 2018, n. 76. Di recentissima introduzione è l'art. 46 del nuovo decreto semplificazioni, il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, recante "Modifiche alla disciplina del dibattito pubblico", il quale prevede una procedura speciale per il dibattito pubblico in caso di opere del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) in deroga al DPCM del 2018. Ed, invero, ai sensi del predetto articolo «possono essere individuate (...) soglie dimensionali delle opere da sottoporre obbligatoriamente a dibattito pubblico inferiori a quelle previste dall'Allegato 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 maggio 2018, n. 76». Inoltre, per mezzo della novella in questione, tutti i termini di cui al DPCM del 2018 sono ridotti della metà. La procedura prevista dal citato art. 46 del d.l. 77/2021 prevede che, nei casi di obbligatorietà del dibattito pubblico, la stazione appaltante avvia il procedimento contestualmente alla trasmissione del progetto di fattibilità tecnica ed economica al Consiglio superiore dei lavori pubblici per l'acquisizione del relativo parere. Nel caso in cui vi sia la restituzione del progetto il dibattito pubblico è sospeso con avviso pubblicato sul sito istituzionale della stazione appaltante ed i termini cominciano nuovamente a decorrere dalla data di pubblicazione sul medesimo sito dell'avviso di trasmissione del progetto di fattibilità tecnica ed economica integrato o modificato alla luce delle indicazioni rese dal Comitato speciale del Consiglio superiore di lavori pubblici. L'art. in questione prevede poi che in caso di inosservanza da parte della stazione appaltante di tali termini di svolgimento del dibattito pubblico, la Commissione nazionale per il dibattito pubblico esercita, senza indugio, i necessari poteri sostitutivi.

<sup>3</sup> Il *Débat public* stato introdotto dall'articolo 2 della legge n. 95-101 del 2 febbraio 1995, *relative au renforcement de la protection de l'environnement*, nota come *Loi Barnier* dal nome dell'allora ministro dell'ambiente. Sull'assetto iniziale dato al *débat public* dalla *Loi Barnier* hanno inciso numerosi interventi normativi. In particolare, è intervenuta la cosiddetta *Loi Grenelle II*, n. 2010-788 del 12 luglio 2010, che ha portato il numero dei membri a 25, e la legge n. 2012-1460 del 27 dicembre 2012, *relative à la mise en oeuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement*, la quale ha apportato importanti modifiche al *Code de l'environnement*

<sup>4</sup> Il *Code de l'environnement*, consolidato al 5 luglio 2018, al suo articolo L 121-1 (capo I), regola l'istituto quale strumento per garantire la partecipazione del pubblico all'elaborazione dei progetti di grandi opere impattanti sull'ambiente

sede di progettazione degli interventi pubblici da realizzare<sup>5</sup>, di superare il tradizionale modello bipolare<sup>6</sup> che ha storicamente contrassegnato i rapporti tra amministrazione e cittadini.

Richiamando, dunque, lo strumento partecipativo principe in tal senso<sup>7</sup>, il *débat public* è inquadrabile come momento di dialogo che si colloca in una fase procedimentale antecedente a quella di localizzazione e avvio della costruzione dell'opera, in cui tutte le soluzioni sono ancora percorribili, ivi compresa la non realizzazione<sup>8</sup>. Relativamente alla sua procedura, in estrema sintesi, si precisa come essa sia coordinata dalla *Commission nationale du débat public*, la quale, per conto dello Stato, si occupa attivamente degli aspetti organizzativi, assicurando l'effettività e la trasparenza della procedura partecipativa, con l'obiettivo di dar vita ad un'ampia consultazione pubblica sui progetti preliminari dell'opera. Si tratta di una autorità amministrativa indipendente, la cui composizione è volta a garantire la neutralità dell'organo<sup>9</sup>.

Invero, come sostenuto da autorevole dottrina<sup>10</sup>, «in Francia la legge e il giudice affidano interamente all'amministrazione il compito di udire i privati, ma allo stesso tempo assegnano tale funzione ad una autorità amministrativa indipendente».

---

<sup>5</sup> Sul tema, M. D'ALBERTI, *La visione e la voce: le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2000, p. 1 ss.

<sup>6</sup>G. ARENA, *La cittadinanza amministrativa. Una nuova prospettiva per la partecipazione*, in *Espacio Juridico*, v. 11, n. 2, 2010, p.525. L'Autore, in riferimento al rapporto tra amministrazione e cittadini, individua "i quattro modelli dell'amministrazione": "il modello bipolare"; "il modello temperato", emergente dopo la legge 241/1990, dove viene incrinata quella verticalità ed autoritarità che caratterizzava il modello tradizionale; "il modello policentrico condiviso", dove i cittadini non sono più solamente meri destinatari dei provvedimenti, ma diventano in qualche modo partecipi del processo decisionale pubblico; "il modello pluralista e paritario", che trova fondamento nell'art 118, ultimo comma., Costituzione.

<sup>7</sup> Come sottolinea M. VITTORI, *Dibattito pubblico anche in Italia: la svolta per una politica abituata a non decidere*, in *Amministrazione in Cammino*, p.8, «il *débat public* rappresenta sicuramente la forma di partecipazione più importante, essendo l'unica espressamente prevista e disciplinata dalla legge».

<sup>8</sup> Come prevede l'articolo L-121-1, *Section I, Code de l'environnement*.

<sup>9</sup> La composizione della CNDP è prevista dall'articolo L 121-3 (*Section II*) del *Code de l'environnement*. La legge sulla cosiddetta *démocratie de proximité* del 27 febbraio 2002, n. 2002-276, ha attribuito alla CNDP la natura di autorità amministrativa indipendente. La CNDP è altresì disciplinata dalla *Section I* ove, all'articolo L 121-1 si legge che «*La Commission nationale du débat public, autorité administrative indépendante, est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, relevant de catégories de projets mentionnés à l'article L 121-8 dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire*». Per un approfondimento sulla CNDP si veda M. TIMO, *La Commissione nazionale per il dibattito pubblico come regolata nel D.P.C.M. n. 76 del 2018*, in P. M. Vipiana (a cura di), M. Timo (con il coordinamento di), cit., pp. 203 ss; J. F. BERAUD, *Il caso della Francia: La Commission nationale du débat public*, in A. Valastro (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli, 2010.

<sup>10</sup> S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2007, p. 12.

L'obiettivo del legislatore francese di svincolare la progettazione di opere pubbliche da interessi puntuali, pubblici e/o privati, è stato perseguito attraverso la sottrazione alle amministrazioni ordinariamente competenti di curarne la fase procedimentale: «stazione appaltante, committente e altre pubbliche amministrazioni divengono parti, al pari dei privati interessati, di un segmento procedimentale curato dalla *Commission nationale du débat public*»<sup>11</sup>, autorità amministrativa indipendente.

La CNDP, dunque, garantisce il corretto svolgimento della pratica partecipativa, favorendo un confronto collaborativo tra Autorità procedente e consociati, nel pieno rispetto del principio di trasparenza: il fine ultimo è legittimare democraticamente la decisione finale.

L'ambito di applicazione oggettiva del *débat public*, istituto annoverato ad avviso di illustre dottrina entro le pratiche di democrazia partecipativa<sup>12</sup>, coincide con i progetti di grandi opere impattanti sull'ambiente<sup>13</sup>, con il fine di garantire la partecipazione del pubblico alla loro elaborazione.

Il quadro normativo appena delineato – e volto a riconoscere pratiche partecipative in specifici procedimenti amministrativi – ha di recente subito una rilevante mutazione, giacché il Governo francese si è trovato a fronteggiare un movimento di protesta molto violento, i cd. “gilet gialli”, originatosi nel settembre del 2018 contestualmente all'annuncio del ministro dei trasporti di un nuovo aumento della tassa sul consumo dei prodotti energetici<sup>14</sup>, a partire dall'anno successivo.

In questo frangente, l'Esecutivo, obbligato a dare una risposta ai *gilets jaunes*, ha messo a punto un innovativo strumento di democrazia partecipativa, il *grand débat national* (in acronimo, anche GDN), che si pone in una linea di continuità con il classico istituto del *débat public*, ma da questo si differenzia per l'ampiezza dei temi trattati, che supera di gran lunga l'ambito di applicazione oggettiva di quest'ultimo.

## **2 Il GDN quale risposta alla pressante protesta dei gilet gialli**

---

<sup>11</sup> M. TIMO, *La Commissione nazionale per il dibattito pubblico come regolata nel D.P.C.M. n. 76 del 2018*, cit., pp. 204.

<sup>12</sup> U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, Milano, 2011, pp. 295 ss.

<sup>13</sup> Articolo L 121-1 (capo I), *Code de l'environnement*.

<sup>14</sup> *Tax intérieure de consommation sur les produits énergétiques* (TICPE).

Oltre alle contestazioni relative all'aumento dei prezzi dei carburanti, il movimento dei gilet gialli<sup>15</sup> ha progressivamente aggregato una serie di richieste più complesse ed eterogenee, sia sotto il profilo sociale come, ad esempio, l'indicizzazione delle retribuzioni e l'efficientamento dei servizi pubblici, sia sotto quello politico, quali la previsione di nuovi istituti di democrazia diretta, in particolare attraverso l'incorporamento del referendum popolare nella Carta Costituzionale<sup>16</sup>.

La prima grande contestazione organizzata dai *gilet jaunes* a livello nazionale risale al 17 novembre 2018, alla quale hanno preso parte 288.000 persone<sup>17</sup>, cui sono seguite ogni sabato proteste in tutto il Paese, protagoniste anche di episodi di violenza.

L'Associazione nazionale dei sindaci dei comuni rurali di Francia (AMRF), al fine di arginare questa grave crisi del consenso, dal dicembre del 2018 ha invitato tutti i sindaci a mettere a disposizione dei cittadini dei registri sui quali annotare proposte e considerazioni<sup>18</sup> e nel gennaio del 2019 ha consegnato al Presidente della Repubblica un documento di sintesi sulle proprie attività<sup>19</sup>.

Nel dicembre 2018, sempre al fine di contenere il malcontento, il Governo ha annunciato la rinuncia all'aumento delle tasse sui carburanti nonché l'introduzione di misure a favore dei cittadini in difficoltà, mentre il Parlamento ha approvato la legge «sulle misure d'emergenza economiche e sociali<sup>20</sup>».

---

<sup>15</sup> Sul movimento dei gilet gialli si veda in particolare C. BEDOCK, *Enquêter in situ par questionnaire sur une mobilisation. Une étude sur les gilets jaunes*, in *Revue française de science politique*, 2019/5-6 (vol. 69), pp. 869 ss.. Questo lavoro di ricerca si sostanzia in un sondaggio attraverso l'utilizzo di un questionario collettivo somministrato tra novembre 2018 e marzo 2019, condotto in *situ* durante la mobilitazione dei gilet gialli, nel quale vengono esaminati tre aspetti: le difficoltà metodologiche insite nel questionario di indagine sui movimenti sociali, le caratteristiche socio-demografiche dei partecipanti ed, infine, il loro rapporto con la politica e le loro richieste. Nel lavoro emerge come i gilet gialli abbiano mobilitato alcune frazioni delle classi popolari e medie. Inoltre, il movimento si compone sia di persone mobilitate che di individui con determinate risorse militanti. Sul movimento dei gilet gialli, dal punto di vista della sua composizione e delle sue caratteristiche, si veda altresì il lavoro di C. BEDOCK, *Intervistare i gilet gialli*, in *Rivista il Mulino*, 28 marzo 2019, nonché quello di V. MICHELOT, *Gilets Jaunes: troppo poco, troppo tardi*, in *Rivista il Mulino*, 18 dicembre 2018.

<sup>16</sup> Sulle rivendicazioni portate avanti dai gilet gialli, si veda M. MEICHLER, *La liste de revendications des gilet jaunes*, in *cnews.*, 28 febbraio 2019. Sui *référendums d'initiative citoyenne* si veda P. PICCIACCHIA, *Oltre il Gran débat national: la proposta di modifica dello regolamento dell'assemblea nazionale e la rivincita del diritto interno delle camere*, in *Nomos*, in particolare pp. 9 ss..

<sup>17</sup> Vale a dirsi il cd. "premier act". Gli "atti" sono stati numerosi. Sul punto si veda *De l'acte I à l'acte XXIII, la mobilisation des «gilets jaunes» en chiffres*, in *lefigaro.fr*, 20 aprile 2019. Sul punto si veda, inoltre, G. COSTA SJ, *Gilet gialli: in ascolto di un conflitto sociale inedito*, in *Aggiornamenti Sociali*, febbraio 2019, pp. 93 ss..

<sup>18</sup> Ossia dei "Cahiers de doléances et de propositions".

<sup>19</sup> *Les maires ruraux ont confié les cahiers de doléance à Emmanuel Macron*, in *courrierdesmaires.fr*, 15 gennaio 2019.

<sup>20</sup> Si tratta della legge n. 2018-1213 del 24 dicembre 2018.

Nello stesso anno il Presidente della Repubblica, Emmanuel Macron, ha annunciato lo svolgimento del *Grand Débat National*<sup>21</sup>, una consultazione pubblica a livello nazionale su quattro grandi temi: transizione ecologica, fiscalità e spesa pubblica, democrazia e cittadinanza e organizzazione dello Stato e dei servizi pubblici<sup>22</sup>.

Il Presidente Macron ha incaricato dell'organizzazione del *Grand Débat National*<sup>23</sup> il Primo Ministro, il quale, a sua volta, ha invocato la collaborazione della *Commission nationale du débat public* che, dopo aver accettato l'incarico<sup>24</sup> ed aver attribuito al proprio Presidente Chantal Jouanno il ruolo di coordinare le attività afferenti all'organizzazione del GDN<sup>25</sup>, si è ritirata a causa dei disaccordi con il Governo sulle garanzie di indipendenza della procedura partecipativa<sup>26</sup>.

Il Primo Ministro, per superare l'*impasse*, ha così incaricato il Ministro della transizione ecologica e quello per le collettività territoriali di supervisionare lo svolgimento del *Grand Débat*.

Nel gennaio 2019<sup>27</sup> è stata istituita la “Missione incaricata dell'organizzazione e del coordinamento del *Grand Débat National*”, con il compito di assicurare la qualità, la veridicità e l'intelligibilità delle informazioni rese al pubblico, il regolare svolgimento delle diverse forme di consultazione attuate nell'ambito del dibattito e la possibilità per il pubblico di presentare osservazioni e proposte<sup>28</sup>. In seguito, è stato introdotto il “collegio dei garanti sul *Grand Débat National*” con la funzione di garantire il rispetto dei requisiti di imparzialità e trasparenza nell'organizzazione e nello svolgimento della procedura di dibattito<sup>29</sup>.

Il pubblico interessato ha potuto contribuire attivamente e con diverse modalità al GDN, ad esempio, attraverso l'organizzazione di riunioni locali, recandosi presso gli *stands de proximité* allestiti nelle stazioni e negli uffici postali, la partecipazione alle

---

<sup>21</sup> L'annuncio è avvenuto tramite *La lettre du Président de la République aux Français*, in [granddebat.fr](http://granddebat.fr)

<sup>22</sup> Sui quattro temi oggetto del GDN si rimanda al seguente sito: [www.gouvernement.fr/le-grand-debat-national](http://www.gouvernement.fr/le-grand-debat-national). Per ogni tema vengono indicati i questi allo stesso afferenti sottoposti ai cittadini.

<sup>23</sup> Di qui in poi anche GDN.

<sup>24</sup> Con decisione del 17 dicembre 2018.

<sup>25</sup> Decisione n. 2018/121/GDN/1.

<sup>26</sup> Con decisione n. 2019/13/GDN/2.

<sup>27</sup> Precisamente con decreto n. 2019-23 del 14 gennaio 2019.

<sup>28</sup> Articolo 2, decreto n. 2019-23 del 14 gennaio 2019 «*instituant une mission d'organisation e de coordination du grand débat national*», in [legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr).

<sup>29</sup> Articolo 2, decreto n. 2019-61 del 31 gennaio 2019 «*instituant un collège des garants du grand débat national*».

conferenze regionali dei cittadini, proposte inserite nei *chapiers citoyen* comunali altresì tramite l'utilizzo del sito web<sup>30</sup>.

Infine, si sono svolte conferenze a livello nazionale sui quattro grandi temi del GDN, dibattuti poi dall'Assemblea nazionale e dal Senato.

L'impegno del Governo nell'affrontare questa grave crisi del consenso non è stato tuttavia sufficiente ad arginare le tumultuose proteste dei gilet gialli che si sono protratte anche dopo lo svolgimento del GDN.

### 3. Gli esiti finali dei lavori del GDN

Dopo oltre tre mesi di consultazioni, il GDN è terminato e le diverse categorie di contributi sono state analizzate in modo indipendente, sotto l'autorità del collegio dei garanti. Per ciascuno dei principali temi che hanno strutturato il dibattito, come emerge dal documento di sintesi<sup>31</sup>, sono stati elaborati i vari riassunti derivanti da tutti i contributi ricevuti dal Governo: assemblee locali, piattaforma *online*, quaderni dei cittadini, lettere e mail<sup>32</sup>.

L'8 aprile 2019 ha avuto luogo, al *Grand Palais* di Parigi, la presentazione dei risultati del *Grand Débat National*, nel corso della quale il Primo Ministro ha riassunto in quattro punti, corrispondenti ai quattro grandi temi affrontati nel GDN, le considerazioni emerse nell'ambito di quest'ultimo. In particolare, sul punto riguardante l'esigenza di creazione di nuovi strumenti di democrazia partecipativa a livello nazionale (oltre a quelli già esistenti a livello locale) il Primo Ministro ha sottolineato come l'ideazione dello strumento del GDN sia stata fondamentale per rispondere al bisogno di partecipazione dei cittadini.

Nel discorso tenuto dal Primo Ministro Edouarde Philippe<sup>33</sup> si legge che con il *Grand débat* non si esaurisce la risposta all'esigenza partecipativa, bensì tale forma innovativa di consultazione deve essere considerato la base per la costruzione della

---

<sup>30</sup> Si tratta del seguente sito: [www.granddebat.fr](http://www.granddebat.fr). In tale sito si possono trovare tutte le informazioni inerenti il *Grand Débat National*. Si segnala i gilet gialli hanno creato una piattaforma alternativa a quella del GDN, "*Le vrai débat*".

<sup>31</sup> [www.granddebat.fr](http://www.granddebat.fr)

<sup>32</sup> Precisamente, i contributi on line sono stati 1.932.881, le riunioni locali 10.134, circa 630.000 le pagine elaborate. [www.granddebat.fr](http://www.granddebat.fr). Si veda, inoltre, *Grand débat national: l'heure de la conclusion*, in *La Tribune*, 8 aprile 2019.

<sup>33</sup> *Discours de M. Edouarde Philippe, Premier ministre, Restitution du Grand débat national, Paris, le lundi 8 avril 2019*, in [gouvernement.fr](http://gouvernement.fr), 8 aprile 2019.

«democrazia partecipativa a lungo termine», e viene, inoltre, chiarito che ciò non comporta il superamento della democrazia indiretta o la sua sostituzione con forme di «democrazia diretta e mediatica continua», ponendosi invece alla base di una trasformazione in una democrazia «più rappresentativa, più trasparente e più efficace».

Tale concetto è stato altresì ribadito dal Presidente della Repubblica francese durante la conferenza stampa con cui si sono conclusi i lavori del GDN<sup>34</sup>, il quale, in un'ottica di inclusione, ha auspicato la necessità di una riforma «della democrazia, dell'organizzazione dello Stato e dell'amministrazione», ribadendo tuttavia l'importanza degli istituti di democrazia rappresentativa e del Parlamento, al quale deve essere assicurata una maggiore rappresentatività, da un lato, attraverso l'introduzione di un sistema proporzionale misto con quota proporzionale e, dall'altro, migliorandone l'efficienza attraverso la riduzione del numero dei suoi membri.

Con riguardo ad uno dei temi cardine al centro della protesta dei gilet gialli - ossia l'introduzione dei referendum di iniziativa popolare, in relazione al quale l'8 gennaio 2019 il Presidente del gruppo parlamentare *La France Insoumise*, Jean-Luc Mélenchon ha presentato all'Assemblea Nazionale la proposta di legge costituzionale n. 1558, mirante ad introdurre nella Carta Fondamentale alcuni meccanismi di iniziativa popolare improntati alla democrazia diretta<sup>35</sup> - il Capo dello Stato si è mostrato di avviso contrario in quanto, a parer suo, sarebbe rimessa in discussione l'importanza della democrazia rappresentativa, proponendo, invece, di rilanciare il referendum di iniziativa condivisa ex art. 11 Cost. che rafforzi il diritto di petizione a livello locale. Tale riforma referendaria consentirebbe ad una petizione sostenuta da un milione di cittadini di trasformarsi in un progetto di legge che, ove non venisse sottoposto ad esame parlamentare, potrebbe essere sottoposto a referendum.

Il Presidente Macron ha proposto, inoltre, l'integrazione della composizione del *Conseil économique, social et environnemental* (CESE) sorteggiando 150 cittadini.

---

<sup>34</sup> *Conférence de presse du Président Emmanuel Macron à l'issue du Grand Débat national*, in *elysse.fr*, 25 aprile 2019.

<sup>35</sup> In particolare, con il *référéndum d'iniziativa citoyenne législatif* si propone di attribuire al popolo la titolarità del potere di iniziativa legislativa sulle leggi ordinarie, organiche e costituzionali (con la possibilità di queste ultime di modificare parzialmente la Costituzione senza la necessità di convocare prima un'assemblea costituente nel caso sia raggiunto il n. di sottoscrittori richiesto) da sottoporre a referendum nell'ambito delle materie riservate alla legge. Sul punto, si rimanda a P. PICIACCHIA, *Oltre il Grand débat national: la proposta di modifica del regolamento dell'assemblea nazionale e la rivincita del diritto interno delle camere*, in *Nomos*, 1-2018, pp. 8 ss..

Egli ha auspicato, altresì, una serie di riforme puntuali invocate dai gilet gialli, che vanno dalla riorganizzazione dell'amministrazione, alle modalità di reclutamento dei funzionari pubblici, alla riduzione delle imposte e alla lotta all'evasione fiscale, alla previdenza sociale, al clima ecc.<sup>36</sup>.

#### **4. Riflessioni critiche sul GDN, in comparazione con il *débat public***

Dopo mesi di contestazioni e di agitazioni da parte dei gilet gialli, l'ordinamento francese ha fatto ricorso ad un nuovissimo strumento di democrazia partecipativa<sup>37</sup> (o deliberativa<sup>38</sup>), il *Grand Débat National*, con l'intento di far fronte alla grave crisi di consenso e cercare di contenere, così, il malcontento emerso con tanta veemenza.

A tal fine, si è fatto ricorso ad una combinazione di strumenti diversi, quali *cahiers de doléances*, stand, assemblee, piattaforme elettroniche, al fine di garantire l'inclusione attraverso un'estesa partecipazione cittadina a livello locale, regionale e nazionale.

Pur ponendosi in continuità con la ventennale esperienza del *Débat public*, in particolar modo per il ruolo affidato alla *Commission National du débat public* e per l'utilizzo della piattaforma *on line*, il GDN presenta sicuramente evidenti elementi di novità, con riferimento sia all'ampiezza dei temi trattati che al contesto, ossia il clima tumultuoso di protesta nel quale è stato introdotto.

L'intreccio tra livello di governo locale e nazionale ha, inoltre, evidenziato la capacità del GDN di infittire la rete dei rapporti intergovernativi, dove, appunto, vengono contestualmente interessate le varie sfere istituzionali.

L'esperienza del GDN rende evidente come l'approccio *bottom-up* stia acquisendo un ruolo centrale nella dinamica democratica in un'ottica di democrazia partecipativa, scardinando la convinzione che il sistema politico sia immune dalle pressioni dei cittadini<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Si citano ancora, a titolo esemplificativo, l'indicizzazione delle pensioni sotto i 2.000 euro e l'istruzione.

<sup>37</sup> P. PICIACCHIA, op. cit., p. 16, definisce il GDN «un grande successo di democrazia partecipativa».

<sup>38</sup> Come afferma M. TRETTEL, *Il "Grand débat national": un'altra occasione per riflettere sulla democrazia deliberativa*, in *LaCostituzione.info*, 24 febbraio 2019. L'Autrice, in particolare, scrive che «forse per la prima volta, si impiega uno strumento della c.d. democrazia deliberativa (perché di questo si tratta a tutti gli effetti)».

<sup>39</sup> M. ROGOFF, *La democrazia partecipativa e la democrazia di prossimità*, in E. Gracia, E. Palici Di Suni, M. Rogoff, *Gli istituti di democrazia diretta nel diritto comparato*, Trattato di diritto pubblico comparato, Padova, 2018, p. 103.

Tale strumento partecipativo di interesse sicuramente alto per le motivazioni sopra descritte, presenta, tuttavia, anche dei profili di criticità, primo fra tutti quello legato alla circostanza che le risultanze emergenti dal procedimento del GDN (dotate di mera efficacia consultiva) non sono vincolanti, spettando comunque alla pubblica Autorità la decisione ultima. Il rischio prodotto è allora quello di deludere le aspettative generate ed il ruolo affidato ai cittadini, generando successive tensioni o disaffezioni avverso la politica da parte degli stessi. In considerazione di ciò si rende necessario che queste pratiche di democrazia partecipativa siano «corredate da schemi regolativi in grado di garantire il rispetto di queste procedure anche una volta conclusa la fase della partecipazione e del dibattito»<sup>40</sup>.

Inoltre, se le modalità di partecipazione attraverso la registrazione al sito ufficiale del GDN rappresentano sicuramente un elemento positivo in quanto incentivante la partecipazione stessa, si deve, tuttavia, rilevare come l'assenza di un qualsiasi requisito di identificazione abbia consentito registrazioni multiple, costituendo tale dato un incidente sulle modalità di svolgimento della procedura.

---

<sup>40</sup> M. TRETTEL, op. cit.