



GIULIA CARVALE*

INFORMAZIONE E PARTECIPAZIONE.

ALCUNE ESPERIENZE DI DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA TRA AMMINISTRAZIONI LOCALI, WESTMINSTER E HOLYROOD**

Abstract [It]: L'articolo analizza alcuni strumenti di democrazia partecipativa nel Regno Unito, con particolare attenzione alle modalità di interazione con il Parlamento di Westminster, il Parlamento di Holyrood e le istituzioni locali, nella prospettiva di un'evoluzione del ruolo e delle funzioni delle assemblee parlamentari anche a motivo della crisi degli strumenti rappresentativi tradizionali. Vengono presi in esame, in particolare, alcuni casi di collaborazione a livello locale, il sistema delle petizioni adottato a Londra e a Edimburgo, cercando di mettere in evidenza come il peculiare assetto delle assemblee devolute ha influenzato le forme di democrazia partecipativa e deliberativa sviluppatasi nel contesto scozzese.

Abstract [En]: This article investigates selected instruments of participatory democracy in the United Kingdom, with a particular focus on the modalities of engagement with the Westminster Parliament, the Scottish Parliament at Holyrood, and local government institutions. The analysis is framed within a broader reflection on the evolving role and functions of parliamentary assemblies, prompted in part by the crisis of traditional representative mechanisms. Special attention is devoted to specific cases of collaboration at the local level and to the petition systems implemented in London and Edinburgh, with the aim of elucidating how the distinctive institutional configuration of the devolved assemblies has influenced the development of participatory and deliberative democratic practices in the Scottish context.

Parole chiave: Democrazia partecipativa, Parlamento di Westminster, Devolution scozzese, petizioni parlamentari

Keywords: Participatory democracy, Westminster Parliament, Scottish devolution, e-petitions

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'esperienza del Regno Unito. – 3. Il coinvolgimento dei cittadini a livello locale. – 4. Le *e-petitions* a Westminster. – 5. L'esperienza della Scozia. – 6. I *People's Panel* in Scozia. – 7. Le petizioni a Holyrood

* Professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato – Sapienza Università di Roma.

**Contributo sottoposto a *peer review*. La ricerca si colloca nell'ambito del Progetto PRIN 2022 "Partecipazione, inclusione e Stato di diritto: per una visione solidale e partecipativa della democrazia costituzionale" n. 2022MBZKNT. Finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU | Missione 4 | CUP B53D23002300006.

1. Introduzione

Negli ultimi anni l'attenzione della dottrina e della politica nei confronti delle pratiche di democrazia partecipativo-deliberativa è stata sollecitata dal fatto che le democrazie parlamentari si sono trovate ad affrontare diverse sfide legate principalmente alla disaffezione e all'erosione della fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni pubbliche, all'aumento dell'astensione, all'ascesa dei populismi, alla maggiore volatilità dell'elettorato, allo sviluppo di nuove tecnologie e inedite forme di comunicazione politica, espressione di società iper connesse, che hanno condizionato i rapporti tra rappresentanti e rappresentati. In risposta a queste sfide e all'*eclissi* della democrazia dei partiti sono sorte diversificate forme alternative ed innovative di coinvolgimento dei cittadini che, nel panorama comparato, sono cresciute in misura esponenziale distinguendosi per la varietà dei modelli adottati e per la diversa efficacia dimostrata¹.

Obiettivo del presente lavoro è quello di esaminare le modalità di coinvolgimento dei cittadini nella gestione della cosa pubblica sperimentate nel Regno Unito, ponendo particolare attenzione al processo di collaborazione con i Parlamenti, sia di Westminster sia di Holyrood e con le istituzioni locali². Si tratta di un ambito che potrebbe rientrare nella tradizione della funzione “dialogante” delle Assemblee, atta alla costruzione di una comunicazione aperta e trasparente con la società civile e gli interessi organizzati, al fine di garantire un confronto continuo con gli attori istituzionali ed assicurare la qualità dei processi decisionali, permettendo di ascoltare gli interessi che maturano nel Paese ed attuare le proposte che provengono dal basso.

¹ L. GIBBS, N. MUTEPI, *Trust, public engagement and UK Parliament*, UK Parliament, POSTbrief 66, 21 May 2025; OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results, *Building trust in a complex policy environment*, 2024; OECD PUBLIC GOVERNANCE DIRECTORATE, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions, Catching the deliberative wave*, 2020; U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, 2011, 1; L. BOBBIO, G. POMATTO, *Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, in *Nuove forme di democrazia*, 2007, 45; F. SINISCALCHI, *La democrazia deliberativa: crisi della rappresentanza politica e tentativi di integrazione della rappresentanza elettiva*, in *Istituzioni Diritto Economia*, 2021, 110; A. DI GREGORIO, *Democrazia partecipativa e integrazione dei gruppi deboli. Una premessa*, in *DPCE online*, 2/2023, 1837; ID, *Strumenti ed esperienze di “citizens’ engagement” in ottica comparata: potenzialità e prospettive per il rinnovamento della democrazia rappresentativa e per la difesa dello stato di diritto*, in *Nomos, le attualità nel diritto*, 3/2024, 1; 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*, 22/2024, 216.

² Riprendendo la chiara ricostruzione operata da A. DI GREGORIO, *Strumenti ed esperienze di “citizens’ engagement” in ottica comparata*, cit., 6 ss., si precisa che la democrazia partecipativa, nata nei movimenti sociali degli anni ‘60, comprende tutte le forme di coinvolgimento dei cittadini al di fuori delle elezioni. Con l'emergere della democrazia deliberativa, la distinzione tra democrazia partecipativa e deliberativa è stata delineata su basi quantitative (numero di persone coinvolte) e qualitative (profondità e modalità di interazione). La democrazia deliberativa, infatti, coinvolge un numero ridotto, ma rappresentativo di cittadini, spesso selezionati tramite sorteggio, che operano in contesti informati e strutturati di discussione. La democrazia partecipativa, invece, tende a includere il maggior numero possibile di cittadini, attraverso modalità diversificate e meno strutturate. La partecipazione può limitarsi a forme semplici di espressione o consultazione, mentre la deliberazione richiede interazione approfondita e disponibilità a rivedere le proprie posizioni. Negli ultimi anni, però, grazie ad una crescente varietà di pratiche adottate nei diversi Paesi, questa distinzione appare meno netta, tanto che sono sorte nuove tassonomie e classificazioni originali.

E' opportuno premettere che la democrazia partecipativa non può essere considerata una panacea, ma un mero strumento complementare e non sostitutivo della democrazia rappresentativa, un mezzo attraverso cui avvicinare i cittadini alle istituzioni, rafforzando il processo democratico e promuovendo il dialogo, senza intaccare i tradizionali cardini della democrazia rappresentativa. La democrazia partecipativa ha la necessità di radicarsi e ancorarsi saldamente all'interno del quadro definito dalle istituzioni rappresentative, altrimenti perderebbe forza e incisività. Come affermato nel rapporto del CESE del 2023 "la democrazia rappresentativa, che è la base del nostro sistema politico, deve trovare un nuovo slancio"³ e può farlo anche grazie al contributo apportato dagli strumenti partecipativi e deliberativi⁴.

Bisogna poi ricordare che l'esigenza di far evolvere il ruolo dei Parlamenti, luoghi di mediazione degli interessi, come sede di incontro tra cittadini e rappresentanti e di ripensare alle funzioni delle Assemblee è stata manifestata, tra gli altri, dall'*Inter-Parliamentary Union* (IPU) e dall'*United Nations Development Programme*, nel terzo *Global Parliamentary Report*⁵, pubblicato nel 2022. Il rapporto dedicato al *Public engagement in the work of parliament* ha esaminato le modalità attraverso cui i Parlamenti possono consolidare la relazione con i cittadini, promuovendo processi decisionali improntati ad una maggiore partecipazione, inclusività, innovazione e trasparenza⁶, in linea, peraltro, con gli obiettivi definiti dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite che mira a costituire società più inclusive. Secondo il *report*, sono due i canali paralleli e strettamente interconnessi nel rapporto dialogico tra Parlamento e cittadini, quello dell'informazione e l'altro della consultazione, entrambi essenziali per la costruzione di una democrazia più solida, accessibile e capace di rispondere in maniera adeguata alle istanze provenienti dalla società civile.

E' noto che la funzione "informativa" dei Parlamenti è prodromica rispetto a quella consultiva e - nelle sue diverse declinazioni conoscitivo/ispettive - presenta un carattere intrinsecamente polisemico. Da un lato, consente alle Assemblee di acquisire informazioni e di esercitare le proprie prerogative attraverso una pluralità di strumenti di natura conoscitiva e ispettiva, indispensabili per comprendere appieno le materie all'ordine del giorno e per orientare e controllare l'operato degli Esecutivi; dall'altro, permette di informare l'opinione pubblica circa l'attività svolta dai rappresentanti e dalle istituzioni sui temi di interesse generale. Se allora la funzione informativa dei Parlamenti nasce dall'esigenza di conoscere per far conoscere e di conoscere per deliberare, alla base delle forme di partecipazione inclusiva della società deve porsi l'esigenza di conoscere per poter partecipare. La conoscenza del Parlamento, delle sue attività, delle tematiche affrontate e dei processi decisionali e politici è quindi essenziale sia per incrementare la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni, sia per garantire una partecipazione più consapevole.

³ C. QUAREZ, *Come coinvolgere il pubblico destinatario e come utilizzare efficacemente i risultati dei lavori dei panel di cittadini?*, Sezione Occupazione, affari sociali e cittadinanza, CESE, parere d'iniziativa, 23/01/2023.

⁴ C. LESTON-BANDEIRA, S. T. SIEFKEN, *The development of public engagement as a core institutional role for parliaments*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2023, 361.

⁵ INTER-PARLIAMENTARY UNION AND UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *Global Parliamentary Report 2022. Public engagement in the work of parliament*, 2022.

⁶ *Ibid.*

Il maggiore coinvolgimento e la partecipazione più attiva dei cittadini richiedono necessariamente un percorso che inizi dall'informazione, prosegua con l'educazione e la comunicazione, e culmini nella consultazione e nella partecipazione effettiva. Il rapporto dell'IPU ha, dunque, sottolineato come *informazione, educazione, comunicazione, consultazione e partecipazione* siano i cinque "livelli" strettamente intrecciati del rapporto tra cittadini e Parlamenti⁷. Essi trovano espressione, innanzi tutto, nella diffusione delle *informazioni* relative alle attività parlamentari, utilizzando siti web, newsletter, comunicati stampa e social media; tramite *l'educazione* e l'istruzione, destinate soprattutto ad un pubblico più giovane, per favorire la comprensione del ruolo e delle funzioni del Parlamento; tramite la *comunicazione* che favorisce una maggiore interazione con i cittadini, grazie a dirette streaming, social media, radio, incontri pubblici.

Informazione, educazione e comunicazione servono quindi a rendere l'operato dei Parlamenti visibile e comprensibile, in un contesto dominato da un eccesso di notizie, non sempre attendibili⁸. Si tratta quindi di funzioni prodromiche rispetto alla *consultazione* e alla *partecipazione*, che negli ultimi decenni hanno conosciuto una particolare fortuna e diffusione. I Parlamenti hanno, infatti, sviluppato diverse forme di *consultazione* e coinvolgimento del pubblico e offerto ai cittadini la possibilità di partecipare alla fase istruttoria del processo legislativo con strumenti di intensità variabile che consentono di raccogliere opinioni, suggerimenti e pareri. A tal fine, sono impiegati numerosi mezzi che contribuiscono ad aumentare il senso di appartenenza dei cittadini alle istituzioni democratiche, come le audizioni e le consultazioni. Accanto a questi strumenti, si sono poi affermate ulteriori modalità di *partecipazione* che presentano un potenziale più incisivo, e che sono volte anche a promuovere un maggior coinvolgimento nel processo decisionale. Tra queste si annoverano i *mini-publics*⁹, le assemblee cittadine, le iniziative legislative popolari, i bilanci partecipativi, i panel, le assemblee miste, composte da cittadini e rappresentanti istituzionali, le petizioni¹⁰. Sono strumenti molto eterogenei, diffusi nel panorama

⁷ *Ibid.*

⁸ A. PRIOR, M. SIVASHANKAR, *Our future in space: the physical and virtual opening-up of parliaments to publics*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2023, 463.

⁹ L'approccio inclusivo dei Parlamenti può essere colto anche dal lessico adoperato e dalla scelta di declinare al plurale il termine "public", e dunque "publics", proprio al fine di non considerare il "pubblico" come un'unica entità con cui le istituzioni devono confrontarsi, ma piuttosto come gruppi diversi con interessi e prospettive distinte (L. GIBBS, N. MUTEBI, *Trust, public engagement and UK Parliament*, 21 May 2025, UK Parliament POSTbrief 66). In proposito appare utile ricordare quanto affermato dalla *British Academy*: "Publics refers to the plurality of groups of people with varying levels of interest and involvement in an issue. There is no singular 'public'; rather, there are many different groupings, some stable, some shifting. Publics have become more fragmented and ways of engaging with them have multiplied (Defra Social Science Expert Group, 2022), making it important to differentiate specific 'publics' rather than treating people as a homogenous group". THE BRITISH ACADEMY, *Public trust in science-for-policymaking: Understanding and enhancing the role of science in public policy debate in the UK*, Report to the Prime Minister's Council for Science and Technology from the British Academy, March 2024.

¹⁰ INTER-PARLIAMENTARY UNION AND UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *Global Parliamentary Report 2022*, cit.; R. Ø. NIELSEN, E. SØRENSEN, *Citizens' assemblies and the crisis of democracy*, in M. REUCHAMPS, J. VRYDAGH, Y. WELP, (eds), *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies*, Berlin/Boston, 2023, 129; C. HARRIS, D. M. FARRELL, J. SUTTER, *Mixed-member deliberative forums: Citizens' assemblies bringing together elected officials and citizens*, in *ibid.*, 155; S. SERRA-SILVA, *How parliaments engage with citizens? Online public engagement: a comparative analysis of Parliamentary websites*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2022, 489.

comparato e senz'altro favoriti dall'evoluzione della tecnologia digitale la quale ha facilitato la partecipazione e ampliato la platea dei cittadini in grado di offrire un contributo fattivo.

Il rapporto dell'IPU ha messo in evidenza alcune criticità ricorrenti e problematiche trasversali emerse nelle diverse esperienze partecipative e deliberative sperimentate in collaborazione con i Parlamenti. Tra queste, la più rilevante appare la necessità che i cittadini non siano soltanto informati e coinvolti, ma abbiano contezza delle modalità in cui il loro contributo può essere integrato nel processo decisionale. È fondamentale, quindi, la presenza di un meccanismo di *feedback*, senza il quale ogni forma di partecipazione rischia di trasformarsi in un boomerang, generando frustrazione e sfiducia¹¹. Affinché la democrazia partecipativa produca effetti concreti, i Parlamenti non devono limitarsi alla mera collezione delle opinioni dei cittadini, ma devono tra l'altro rendere conto, in modo trasparente, di come tali contributi siano stati valutati, elaborati e, ove possibile, incorporati nelle decisioni finali.

Infine, la volontà di affrontare la questione della crisi della rappresentanza e favorire una maggiore partecipazione della società civile nelle istituzioni emerge pure dai “Principi di Reykjavík per la democrazia” sottoscritti nel 2023 dai leader del Consiglio d'Europa¹². Sono una serie di principi diretti a “garantire e rafforzare la democrazia e la buona governance a tutti i livelli in Europa” tra cui ritroviamo anche quello di incoraggiare forme di democrazia partecipativa e deliberativa¹³. Nel marzo 2025 il *Council of Europe working group on Parameters for the application and implementation of the Reykjavík Principles for Democracy* (GT-P) ha discusso in merito alle modalità di implementazione di detti principi e ha definito una serie di parametri operativi che potranno aiutare a consolidare e valutare i sistemi democratici e renderli in grado di affrontare le numerose e continue sfide a cui sono sottoposti¹⁴. In tale contesto è emersa, tra l'altro, la scelta di coinvolgere maggiormente i cittadini nel processo decisionale politico grazie agli strumenti innovativi offerti dalla tecnologia, con una particolare attenzione alle donne e ai giovani.

2. L'esperienza del Regno Unito

¹¹ INTER-PARLIAMENTARY UNION AND UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *Global Parliamentary Report 2022*, cit.

¹² *Reykjavík Declaration United around our values*, Reykjavík Summit 4th Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe, 16-17 May 2023.

¹³ Sul punto si rinvia anche al *Report on Deliberative Democracy*, European Committee on Democracy and Governance (CDDG), 31 January 2023.

¹⁴ I parametri sono stati suddivisi in cinque “pilastri” che sono strettamente collegati: partecipazione democratica; istituzioni democratiche; governance e integrità democratica; libertà democratiche, inclusione e società civile; futuro democratico.

Per migliorare il processo legislativo, contrastare il calo della partecipazione, aumentare trasparenza e fiducia nelle istituzioni e rispondere alle nuove istanze poste dalla società, Westminster ha scelto di innovare il proprio ruolo, promuovendo una maggiore apertura delle sue attività, ampliando le opportunità di partecipazione e favorendo il coinvolgimento del pubblico. Si tratta di un obiettivo che il Parlamento britannico ha individuato fin dai primi anni del XXI secolo, come emerge dalla pubblicazione del rapporto *Connecting with the Public* del 2004 che ha avviato un processo pensato per rafforzare il “public engagement”¹⁵. Tale processo è stato favorito, inoltre, dalle misure introdotte a seguito dello scandalo sulle spese dei parlamentari nel 2009 ed è ancora in corso, come attestato dal rapporto *House of Commons Administration strategy 2023-27*, approvato dalla *House of Commons Commission* nel maggio 2022. Anche grazie al lavoro dei funzionari parlamentari, Westminster ha previsto una vasta gamma di azioni indirizzate a consolidare tutti e cinque i livelli di intervento indicati dall’IPU, quali l’informazione, l’educazione, la comunicazione, la consultazione e la partecipazione¹⁶.

Proprio lavorando sul binomio informazione - partecipazione¹⁷, la Camera dei Comuni sta cercando di arginare il problema del forte tasso di astensionismo, del basso livello di fiducia espresso nei confronti della politica, livello che appare ancora più ridotto dopo la Brexit. Così, le istituzioni nazionali (e come vedremo pure le Assemblee devolute e le autorità locali) si sono fatte promotrici di una policromia di iniziative destinate sia ad informare, educare e comunicare con i cittadini - ad esempio rendendo sempre più accessibili e chiari i dati relativi alle attività parlamentari e all’iter legislativo presenti sui siti istituzionali, coinvolgendo i giovani, organizzando lo *UK Youth Parliament* (UKYP) - sia ad avviare diversi canali di dialogo, più o meno formalizzati, tra cittadini e istituzioni, consentendo di sperimentare forme di partecipazione nella doppia dinamica *bottom-up* e *top-down*¹⁸.

Sotto il profilo delle forme di consultazione, si ricorda che, come ricostruito da Silvia Sassi, fin dal 2009 “il Parlamento inglese ha fatto propri alcuni strumenti partecipativi che hanno permesso al pubblico di esprimere la propria “voce” all’interno del suo

¹⁵SELECT COMMITTEE ON MODERNISATION OF THE HOUSE OF COMMONS, *Connecting Parliament with the Public*, 2004; P. WHITELEY, *The State of Participation in Britain*, in *Parliamentary Affairs*, 2003, 610; S. WARD, R. GIBSON, W. LUSOLI, *Online Participation and Mobilisation in Britain: Hype, Hope and Reality*, in *Parliamentary Affairs*, 2003, 652; C. DI GENNARO, W. DUTTON, *The Internet and the Public: Online and Offline Political Participation in the United Kingdom*, in *Parliamentary Affairs*, 2006; C. LESTON-BANDEIRA, *Studying the Relationship between Parliament and Citizens*, in *Journal of Legislative Studies*, 2012, 269; A. WALKER, *A People’s Parliament?*, in *Parliamentary Affairs*, 2012, 270; R. KELLY, C. BOCHEL, *Parliament’s engagement with the public*, Briefing Paper, N. 8279, April 6, 2018, HC Library, 9-12.

¹⁶C. LESTON-BADEIRA, D. CALUWAERTS, D. VERMASSEN, *Reimagining Parliament between Citizens and Parliament*, in D. JUDGE, C. LESTON-BADEIRA (eds.), *Reimagining Parliament*, Bristol University Press, Bristol, 2024, 65; D. JUDGE, *Reimagining Parliamentary Representation*, *ibid.*, 48.

¹⁷Sul punto si veda anche E. UBEROI *Public engagement in the UK Parliament: overview and statistics*, House of Commons Library, Research Briefing, 2017.

¹⁸Secondo alcuni, tale distinzione dovrebbe essere superata poiché le forme di collaborazione e partecipazione risultino più dialogiche e multidirezionali. M. SORICE, *Partecipazione democratica: Teorie e problemi*, Milano, 2019, 89; S. SASSI, *La partecipazione della società civile nei processi decisionali: il caso britannico e il caso ungherese*, in *DPCE online*, 4/2019, 2733; C. BOCHEL, *Procedural Justice: New Approaches to Parliament’s Engagement with the Public?*, in *Parliamentary Affairs*, 2022, 919; S. COULTER, R. MCKEE, J. PANNELL, J. SARGEANT, *The British Political Tradition and Constitutional Policy: The Offer of Deliberative Mini Publics*, in *Parliamentary Affairs*, 2024, 765.

procedimento legislativo”¹⁹. In proposito è interessante ricordare il tentativo, rimasto in fase embrionale, di introduzione del *Public Reading Stage (PRS)*. Si tratta di un esperimento pilota di democrazia partecipativa, senz’altro innovativo, proposto nel 2013, diretto a prevedere la consultazione pubblica non solo nella fase istruttoria, ma anche durante l’*iter* parlamentare, in particolare nel corso della seconda lettura, prima del voto in commissione. Utilizzato solo in poche occasioni, il *Public Reading Stage* non è tuttavia riuscito ad affermarsi come procedura standard per tutte le leggi²⁰, perché di fatto risulta poco compatibile con le caratteristiche del processo legislativo britannico che si fonda sulla presenza di una solida maggioranza parlamentare, sulla rigida disciplina di partito e sul controllo del Governo.

Nel 2018, poi, il Parlamento di Westminster ha redatto i *Consultation Principles* da adottare per coinvolgere *stakeholder*, società civile e cittadini nel processo decisionale e favorire la costruzione del consenso. Secondo queste linee guida il Governo deve avviare un processo di consultazione informale prima di proporre un *bill* a cui deve seguire una fase più formale di consultazione con la pubblicazione dei *Green* o dei *White Papers*.

Per quanto riguarda, invece, l’aspetto della partecipazione, la democrazia rappresentativa britannica si è gradualmente aperta a forme eterogenee di sperimentazione di processi partecipativi che ha cercato di integrare all’interno delle attività di Governo e Parlamento. Nell’ottica del dialogo con le Camere devono essere, senz’altro, citate le Assemblee dei cittadini istituite per iniziative del Parlamento di Westminster, come la *Citizens’ Assembly on Social Care* creata nel 2018 da due Comitati della Camera dei Comuni o la *Climate Assembly Uk* nata nel 2019-20 dietro sollecitazione di sei Comitati dei Comuni²¹. Come noto, le Assemblee cittadine, nel panorama comparato, sono le espressioni di coinvolgimento dei cittadini più formalizzate e di complessa organizzazione: composte da persone solitamente estratte a sorte, in modo da esprimere un campione rappresentativo per età, provenienza geografica, sociale, etnica, si riuniscono in alcuni fine settimana per esaminare specifiche tematiche e presentare al Parlamento alcune raccomandazioni. L’obiettivo di queste Assemblee è quello di integrare le tradizionali forme decisionali con la promozione di modalità alternative di sensibilizzazione e discussione pubblica e al contempo di aumentare la fiducia e il senso di partecipazione dei cittadini. Nel Regno Unito, però, gli esiti delle attività di queste Assemblee organizzate a livello nazionale si sono rivelati al di sotto delle aspettative, proprio per la mancanza di un impatto politico concreto. Non si tratta certo di una questione marginale: se le raccomandazioni formulate dalle Assemblee non trovano un adeguato riscontro da parte delle istituzioni, l’intero lavoro rischia di essere vanificato e uno strumento concepito per rafforzare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni rischia di produrre l’effetto opposto²².

¹⁹ S. SASSI, *La partecipazione della società civile nei processi decisionali: il caso britannico e il caso ungherese*, cit., 2741.

²⁰ R. KELLY, *Public Reading Stage of Bills*, House of Commons Library, Standard Note, 19 March 2014.

²¹ G. STEGHER, *Rigenerare la democrazia: le assemblee cittadine del Regno Unito come catalizzatori delle politiche ambientali*, in *DPCE online*, 20 dicembre 2024; A. FIORENTINO, *La democrazia partecipativa tra crisi della democrazia rappresentativa e crisi climatico-ambientale: alcune riflessioni sulla fioritura delle assemblee dei cittadini per il clima*, in *Federalismi.it*, 24/2023, 66; S. COULTER, R. MCKEE, J. PANNELL, J. SARGEANT, *The British Political Tradition and Constitutional Policy*, cit., 765.

²² A. FIORENTINO, *La democrazia partecipativa tra crisi della democrazia rappresentativa e crisi climatico-ambientale*, cit.

3. Il coinvolgimento dei cittadini a livello locale

La sperimentazione delle Assemblee dei cittadini nel Regno Unito non è stata limitata solo al livello nazionale, ma è stata tentata, con maggior successo, a livello territoriale. Le autorità locali inglesi, infatti, hanno organizzato diverse Assemblee o più agili Panel di cittadini, su questioni specifiche quali – ad esempio - il cambiamento climatico, la biodiversità, l'inquinamento, il rinnovamento dei centri urbani, i crimini d'odio o l'assistenza sanitaria e sociale, i trasporti. Si tratta di iniziative nate per volontà dei *local councils*, più frequentemente nelle città a guida laburista, e molte nei *London borough councils*.

Vista la molteplicità delle esperienze, eterogenee sono state le modalità di formazione dei Panel o delle Assemblee locali ed altrettanto eterogenei gli esiti di tali iniziative. Pur a fronte di risultati diversi e problematiche comuni, è possibile affermare che, a livello locale, questa modalità di coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale risulta generalmente positiva. Particolarmente efficaci sono state infatti le esperienze di quelle autorità locali che non solo hanno risposto puntualmente alle raccomandazioni ricevute dalle Assemblee o dai Panel dei cittadini, ma hanno pure garantito, a distanza di anni, un *follow-up* delle raccomandazioni che permettesse di valutare come era stata data applicazione alle misure suggerite. Si tratta di forme di attenzione da parte delle istituzioni locali che consentono di dare ai cittadini riscontro del lavoro svolto. Anche a livello territoriale, infatti, il problema principale è stato quello del concreto seguito che le autorità hanno potuto fornire alle conclusioni e alle raccomandazioni delle Assemblee e dei Panel.

Un esempio virtuoso da citare, è quello dell'Assemblea cittadina di Bristol, istituita nel 2020 per ragionare sul tema: “How do we recover from COVID-19 and create a better future for all in Bristol?”. La *Citizens' Assembly* è stata composta da 60 persone sorteggiate, in modo da essere un campione rappresentativo della cittadinanza sotto diversi profili. Essa si è riunita per quattro fine settimana e ha incentrato le discussioni sui temi del cambiamento climatico e dell'alloggio; dei trasporti e del loro impatto sull'ambiente; della salute e delle disuguaglianze in materia sanitaria. Gli incontri hanno portato alla pubblicazione di un rapporto contenente 17 raccomandazioni che sono state seguite dalla risposta dell'amministrazione e, successivamente, da un riscontro da parte di questa a distanza di 3 anni per dare conto del concreto esito delle raccomandazioni presentate²³.

Per completare il quadro delle modalità di partecipazione e di dialogo con le istituzioni a livello locale appare utile anche menzionare una proposta non ancora attuata. Come noto, nel Regno Unito, oltre alle leggi, i *Public Acts*, il Parlamento può approvare i *Private Acts* “le leggi private” la cui iniziativa è esterna a Esecutivo o Assemblea. Sono leggi che hanno ad oggetto singole località o singoli individui e sono sottoposte ad un iter parlamentare differente rispetto a quello ordinario. Nella storia inglese, soprattutto la *private local legislation*

²³ *How do we recover from COVID-19 and create a better future for all in Bristol? Report from Bristol's Citizens' Assembly*, June 2021; L. BROWN, *Local citizens' assemblies in the UK: a second report card*, in *Constitution Unit blog*, 25 March 2022; A. RENWICK *Citizens' assemblies: what are they and how can policy-makers use them?*, in *Constitution Unit Blog*, 25 March 2024; ID, *Eight key questions about citizens' assemblies*, in *Constitution Unit Blog*, 1 March 2024.

ha rivestito un ruolo di estrema rilevanza perché, nel periodo dell'industrializzazione, ha consentito l'approvazione di leggi specifiche per le principali città del Paese, leggi che, ad esempio, hanno portato alla distribuzione dell'acqua potabile, alla creazione di fognature efficienti, alla fornitura di trasporti pubblici, gas, elettricità. Così, le città hanno svolto un ruolo pionieristico, fornendo un modello di progresso sociale ed economico che ha contribuito alla successiva diffusione dei servizi su tutto il territorio. I *Private Acts* sono stati utilizzati soprattutto nel XIX secolo, finendo poi per divenire invece estremamente sporadici.

Appare allora interessante ricordare che, nel solco di questa tradizione di *self government* inglese e nell'alveo del dialogo tra cittadini, comunità locali e Parlamento, si era andato ad inserire il progetto avanzato dalla Commissione del partito laburista presieduta dall'ex Premier Gordon Brown che, alla fine del 2022, aveva pubblicato un rapporto sulle possibili riforme costituzionali. Tra le proposte figurava anche quella di promuovere un maggiore coinvolgimento delle persone nei diversi ambiti della vita politico sociale e di favorire il dialogo tra comunità locali e cittadini, così da rispondere in modo più concreto e puntuale alle esigenze delle singole realtà territoriali. La Commissione aveva suggerito, tra l'altro, di reintrodurre, in forma semplificata e aggiornata, l'uso della *Special Local Legislation*, attribuendo agli enti locali, eletti dai cittadini, la possibilità di presentare direttamente a Westminster disegni di legge relativi al proprio territorio e alle competenze di loro pertinenza. Attraverso questi atti, gli *Special Local Acts*, gli enti locali potrebbero definire in prima persona il quadro normativo che li riguarda e acquisire i poteri necessari per raggiungere gli obiettivi prefissati²⁴. Per ora la raccomandazione non ha trovato ancora una concreta attuazione, ma ai fini del nostro studio appare interessante evidenziare come il progetto Brown prevedeva, nella fase istruttoria avviata dalle autorità locali, forme istituzionalizzate di coinvolgimento e consultazione dei cittadini.

Il medesimo spirito di collaborazione e dialogo tra il consiglio comunale, i cittadini, le organizzazioni della comunità locali e altri partner pubblici e privati sembra ispirare comunque il progetto di devoluzione che il Governo Starmer ha presentato alla fine del 2024 per l'Inghilterra confluito in un disegno di legge presentato nel luglio 2025. Un progetto che mira ad introdurre una devoluzione che avvicini il potere alle persone e offra alla società civile la possibilità di esprimersi sulle questioni che la riguardano, sulle modalità con cui vengono spesi i soldi pubblici, sui servizi che utilizzano e sui luoghi in cui vivono, per adattarli alle esigenze specifiche e peculiari di ogni area.

Al di là dei progetti, bisogna sottolineare che attualmente, a livello locale, sono già presenti alcuni interessanti esempi di collaborazione innovativa tra cittadini e istituzioni. Tra questi deve essere citato il caso del consiglio comunale di Wigan, nella Greater Manchester, il cui approccio all'avanguardia ha modificato il modo in cui il governo locale fornisce servizi e interagisce con la società, mettendo al centro la collaborazione e l'*empowerment* dei cittadini. Il "Wigan Deal" è un accordo informale del 2013 che ha

²⁴ R. KELLY, *Private Bills in Parliament: House of Commons Background Paper*, in *HC Library – Sec. Parliament and Constitution Centre*, 7 January 2014.

introdotto un modello di *governance* collaborativa al fine di migliorare il benessere della comunità attraverso una partnership tra l'amministrazione locale e i cittadini, promuovendo efficienza, partecipazione attiva e responsabilità condivisa, sulla base della cooperazione tra le amministrazioni territoriali, il *National Health Service*, le organizzazioni volontarie e i cittadini per la fornitura dei servizi pubblici e che negli anni ha consentito di offrire prestazioni più adeguate alla realtà specifica, risparmiando pure denaro. L'iniziativa è stata considerata la risposta alla necessità di affrontare le sfide economiche e sociali attraverso una collaborazione più stretta tra il governo locale e la comunità. Uno degli obiettivi principali del *Wigan Deal* è quello di responsabilizzare i cittadini, dando loro maggior possibilità di esprimersi nelle decisioni che riguardano la loro comunità. Ciò include la promozione del volontariato, il supporto alle iniziative locali e la creazione di reti di solidarietà tra residenti²⁵. Nel 2019, sempre a Wigan, è stato lanciato il *Deal 2030*, a seguito di una vasta consultazione con la cittadinanza, accompagnato dalla pubblicazione di una strategia decennale elaborata dopo il progetto di ascolto partecipativo "Big Listening", che ha coinvolto oltre 6.000 residenti.

Un altro esempio da menzionare è, poi, quello del *borough* londinese di Newham, dove nel 2019 è stata creata la *Newham's Independent Democracy and Civic Participation Commission*, un'Assemblea di cittadini permanente che sta consentendo di sperimentare forme innovative di democrazia partecipativa con l'obiettivo di esaminare e migliorare le pratiche democratiche e la partecipazione civica a livello locale. L'obiettivo a Newham è quello di cercare di intercettare le esigenze delle persone e dei gruppi vulnerabili in senso lato (dai giovani alle comunità dei migranti) che non riescono a trovare spazio adeguato attraverso i canali ordinari della rappresentanza politica.

Un'esperienza di indubbio interesse è infine quella avviata nel *borough* londinese di Camden, che grazie al progetto *Waves*, si avvale degli strumenti messi a disposizione dalle nuove tecnologie per coinvolgere i cittadini nella definizione delle politiche locali. Le *Civic tech platforms* consentono la partecipazione "virtuale" delle persone, senza bisogno dunque di sostenere i costi delle Assemblee dei cittadini. Dietro iniziativa di *Demos*, uno dei principali *cross-party think tank* britannici, *Waves* consente di sperimentare una nuova tecnologia e un nuovo processo alimentato dall'intelligenza artificiale per rendere più efficace, economico e rapido per le amministrazioni locali riunire i cittadini per informarsi, discutere ed esprimersi su questioni complesse e costruire il consenso e la condivisioni sulle scelte locali.

Le forme di partecipazione cittadina a livello locale sono naturalmente favorite, rispetto al livello nazionale, dalla facilità di interazione che le istituzioni hanno con comunità più ristrette, dalla maggiore conoscenza da parte dei cittadini dei temi trattati, spesso relativi a problemi concreti della vita della comunità, e quindi dalla possibilità delle persone di informarsi, conoscere e poter offrire una concreta e consapevole collaborazione. Peraltro, la diffusione dei Panel e delle Assemblee dei cittadini a livello locale ha avuto l'effetto di

²⁵ Wigan Council, *Deal 2030*, <https://www.wigan.gov.uk/Docs/PDF/Council/The-Deal/Deal-2030.pdf>

innescare lo sviluppo di altre modalità di partecipazione cittadina, favorendo un approccio più partecipativo al generale processo decisionale²⁶.

4. Le *e-petitions* a Westminster

Tornando ad esaminare la realtà nazionale, un interessante esempio di partecipazione dei cittadini e di interazione con Westminster è costituito dalle petizioni. Come noto, le petizioni sono la forma di partecipazione pubblica più risalente nel tempo e maggiormente diffusa nel Regno Unito²⁷: esse rientrano nella lunga tradizione inglese, dove l'origine stessa della Camera dei Comuni si deve al fatto che, fin dal XIII/XIV secolo, l'Assemblea è stata la sede in cui i rappresentanti delle città libere e delle contee difendevano le proprie istanze, presentando le petizioni dei sudditi al sovrano e ai Lords. Le origini delle petizioni sono dunque legate alla natura giudiziaria del Parlamento. Esse hanno rivestito un ruolo estremamente rilevante nell'affermazione del potere della Camera dei Comuni²⁸. Il sistema delle petizioni ha consentito, peraltro, la partecipazione alla vita pubblica di coloro che erano esclusi dal diritto di voto. Ricorda il Mark che “Because petitions became the basis for much legislation and because petitions were the vehicle for the expression of grievances with both public and private characteristics, they were a mechanism, indeed the formal mechanism, whereby the disenfranchised joined the enfranchised in participating in English political life”²⁹. Non deve essere poi trascurata la rilevanza del carattere collettivo delle petizioni, che ha contribuito a diffondere il senso di una coscienza partecipativa della comunità, poiché la loro sottoscrizione ha consentito ai firmatari di agire insieme, di individuare rimedi e soluzioni comuni che potessero essere estese ad una particolare classe

²⁶ B. PROSSER, A. RENWICK, A. GIOVANNINI, et al., *Citizen participation and changing governance: cases of devolution in England*, in *Policy and Politics*, 2017, 45; P. PRELLER, A. RENWICK *Local citizens' assemblies: why do councils set them up and what can they do?*, in *Constitution Unit Blog*, 11 February 2025; R. WELLS, C. HOWARTH, CL.I. BRAND-CORREA, *Are citizen juries and assemblies on climate change driving democratic climate policymaking? An exploration of two case studies in the UK*, in *Climatic Change*, 2021, 168.

²⁷ W. M. ORMROD, H. KILLICK, P. BRADFORD (eds), *Early Common Petitions in the English Parliament, c.1290–c.1420*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017; C. BOCHEL, H. BOCHEL, ‘Reaching in?’ *The potential for e-petitions in local government in the United Kingdom*, in *Information, Communication & Society*, 2016, 683; G. DODD, *Unanimity, Anonymity, and Immunity: Thomas Haxey and the Form of the Common Petition in 14th-Century England*, in R. HUZZEY, M. JANSE, H. MILLER, J. ODDENS, B. WADDELL (eds), *Petitions and petitioning in Europe and North America: from the late Medieval period to the present*, Oxford University Press, Oxford, 2024, 219.

²⁸ J. INNES, *Petitions: Rule-Bound but Malleable*, in R. HUZZEY, M. JANSE, H. MILLER, J. ODDENS, B. WADDELL (eds), *Petitions and petitioning in Europe and North America*, cit., 86. Come ricordato da G. A. MARK, *The Vestigial Constitution: The History and Significance of the Right to Petition*, in *Fordham Law Review*, 1998, 2153 (2169), “Petitioning became part of the regular political life of the English, not just because it was conducive to the interests of petitioners, and not just because it provided a foundation for Parliament, especially the Commons, to assert its own expanding legislative powers. It was also a mechanism that bound the English together in a web of mutual obligation and acknowledgment of certain commonalities. Its structure reflected an element of reciprocal obligation, embodying the recognition of hierarchy both in that every petition was a prayer to authority for the grace of assistance as well as an implicit acknowledgment by the petitioner that the King, ultimately the King in Parliament, had authority—that is, legitimate power—to resolve the complaint. In accepting the petition, the King, in turn, acknowledged a duty to subjects, one that had come to mean both hearing the complaint and not exercising power in an arbitrary fashion”.

²⁹ J. G. A. MARK, *The Vestigial Constitution: The History and Significance of the Right to Petition*, cit., 2169.

sociale, una professione, una comunità cittadina o di contea che aveva sollevato una questione o richiesto il rispetto e il riconoscimento di un proprio diritto³⁰.

Nel 1669 una risoluzione approvata dai Comuni riconobbe “the inherent right of every Commoner in England to present and prepare petitions”³¹ e affermò il diritto dei Comuni di esaminarle³². Secondo lo studio condotto da Huzzey e Miller, le firme alle petizioni pubbliche presentate alla Camera dei Comuni, tra il 1833 e il 1918, raggiunsero l'impressionante cifra di 165 milioni³³.

L'evoluzione che nel corso del XIX secolo ha condotto al consolidamento della forma di governo parlamentare a prevalenza dell'Esecutivo, anche grazie al controllo che il Governo è riuscito ad imporre sui tempi parlamentari, ha comportato, come naturale conseguenza, quella del declino dello strumento delle petizioni. Dopo un dibattito durato alcuni anni relativo alla riforma delle petizioni, nel 1842 Robert Peel, *Leader of the House*, introdusse modifiche ai regolamenti parlamentari che ridussero di fatto il dibattito in aula su di queste³⁴. D. Rowland, nel *Manual of the British Constitution* del 1859 comunque sosteneva che “The right of petitioning is a necessary adjunct of the representative system. It is the mode, and the only mode, by which people communicate with the parliament; and more especially with their own house of representatives, to inform them of their views and opinions on subjects under the consideration of parliament; or by which they suggest any measure they consider necessary or advantageous to the public good”³⁵. Ma, nel corso del XX secolo, con l'affermazione della forma di governo a prevalenza del Primo Ministro e il dominio del processo legislativo da parte dell'Esecutivo, le petizioni si ridussero in modo drastico, tanto che, nel 1974, fu abolito il *Petition Committee* dei Comuni. Come noto, secondo D. Olson nelle democrazie parlamentari vige la regola del 90%, secondo la quale il 90% delle leggi approvate sono di provenienza governativa e il 90% dei disegni di legge governativi ha la possibilità di essere approvato³⁶. In un contesto così definito, allora, in cui lo spazio per le iniziative dei singoli parlamentari non appartenenti alla maggioranza è molto ridotto, diviene ancora più complesso far sì che le richieste e le iniziative esterne al Parlamento, come le petizioni, possano trovare spazi concreti di applicazione.

³⁰ *Ibid.*

³¹ <https://erskinemay.parliament.uk/section/5072/a-brief-history-of-petitioning-parliament/>

³² R. HUZZEY, H. J. MILLER, *The Politics of Petitioning: Parliament, Government, and Subscriptional Cultures in the United Kingdom, 1780–1918*, in *History*, 2021, 221; B. WADDELL, J. PEARCEY, *The Power of Petitioning in Seventeenth-Century Britain*, London, UCL Press, 2024.

³³ R. HUZZEY, H. MILLER, *Petitions, Parliament and Political Culture: Petitioning the House of Commons, 1780–1918*, in *Past & Present*, 2020, 123; H. MILLER, *A Nation of Petitioners: Petitions and Petitioning in the United Kingdom, 1780–1918*, Modern British Histories, Cambridge University Press, 2023; H. MILLER, *Introduction: The Transformation of Petitioning in the Long Nineteenth Century (1780–1914)*, in *Social Science History*, 2019, 409; C. BOCHEL, *Process matters: petitions systems in Britain's legislatures*, in *Journal of Legislative Studies*, 2016, 368.

³⁴ HOUSE OF COMMONS PROCEDURE COMMITTEE, *E–Petitions*, First Report of Session 2007–08, HC 136, 6 April 2008, 6.

³⁵ D. ROWLAND, *A Manual of the British Constitution, with a review of its rise, growth, and present state*, John Murray, London, 1859, 526.

³⁶ D. M. OLSON, *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View*, Armonk, New York, 1994; M. RUSSELL, D. GOVER, K. WOLLTER, *Does the executive dominate the Westminster legislative process?: Six reasons for doubt*, in *Parliamentary Affairs*, 2016, 286.

Un cambiamento significativo si è registrato, invece, nel XXI secolo grazie allo sviluppo delle nuove tecnologie e delle trasformazioni del rapporto tra cittadini e rappresentanti prima accennato. Come noto, a partire dalla premiership di Gordon Brown, il modello Westminster del premierato forte aveva smesso di funzionare secondo gli stili più tradizionali. In particolare dal 2008, il Premier laburista aveva dovuto fronteggiare sia la crisi economica, sia lo scandalo del rimborso spese dei parlamentari, problemi che avevano portato ad accentuare la sfiducia nei confronti della classe politica e lo scollamento tra eletti ed elettori. Una crisi politica, economica e sociale che aveva trovato espressione nel 2010 nell'*hung Parliament* e nella formazione di un Esecutivo di coalizione, rendendo fecondo il terreno per l'emersione ed il consolidamento di derive populiste e antieuropeiste. Durante questa legislatura atipica, sono state introdotte diverse misure dirette, da un canto, ad innovare i lavori della Camera dei Comuni – tra cui le proposte della Commissione Wright e l'introduzione del *Backbench Business Committee* – e, dall'altro, a riallacciare i rapporti tra cittadini e istituzioni ed aumentare la fiducia nella politica. Costituiscono esempi in tal senso il *recall* dei deputati, la riduzione (poi abrogata) del numero dei parlamentari dei Comuni e anche l'avvio della procedura di presentazione delle petizioni *on line*³⁷.

In realtà, una nuova modalità di presentazione delle petizioni era stata già attivata nel 2006, ma nel luglio 2011 il Governo Cameron-Clegg aveva proposto di introdurre le “e-petitions” che - dopo una fase sperimentale - sono divenute operative a partire dal luglio 2015³⁸. Sono, quindi, dieci anni che è in funzione³⁹ ed esso è considerato uno degli strumenti di democrazia partecipativa più avanzati in Europa⁴⁰. Come affermato da C. Leiston-Bandeira, nessun altro “parliamentary petition system is collaborative in the same way”⁴¹, dato che il sistema di *e-petitions* del Regno Unito si fonda sulla collaborazione e l'impegno fattivo di Governo e Parlamento.

Per sottoporre una petizione al Parlamento devono essere necessari alcuni requisiti: le *e-petitions* possono essere inoltrate da un minimo di cinque cittadini o persone residenti nel Paese, devono essere formulate in modo da prevedere necessariamente un intervento di Governo e Parlamento e le richieste e le ragioni della presentazione devono essere espone chiaramente. Le petizioni non devono avere ad oggetto questioni che sono state già sottoposte ad iniziative analoghe, non possono contenere informazioni sensibili, devono essere scritte in un linguaggio appropriato. Attraverso le petizioni i cittadini possono anche esprimere il proprio dissenso nei confronti di una scelta politica.

Quando una petizione raggiunge le 10.000 firme, il Governo è tenuto a rispondere formalmente con una dichiarazione; quando, invece le firme superano le 100.000 unità, la

³⁷ L. MARTIN, *E-petitioning Parliament: Understanding the connections between citizens and the UK Parliament*, in *Parliamentary Affairs*, 2025, 1.

³⁸ C. LEISTON-BANDERIA, *E-Petitions to Parliaments: Why Processes Matter*, in R. HUZZEY, M. JANSE, H. MILLER, J. ODDENS, B. WADDELL (eds), *Petitions and petitioning in Europe and North America*, cit., 104.

³⁹ P. BUCHANAN, S. PRIDDY, P. LOFT, *Petition in the UK*, House of Commons Library Research Briefing, 21 July 2025; S. PRIDDY, *Petitioning Parliament and Government*, House of Commons Library Briefing paper, 2 April 2020.

⁴⁰ T. GHAZI, *Are Online Petitions Useful? Parliamentary Petitions in UK Democracy*, in *The Constitution Society blog*, January 29, 2025.

⁴¹ C. LEISTON-BANDERIA, *E-Petitions to Parliaments: Why Processes Matter*, cit., 112.

petizione viene esaminata dal *Petitions Committee* della Camera dei Comuni, formato da 11 parlamentari in modo da rispecchiare la composizione dell'Assemblea. Il Comitato svolge una funzione di “institutional connection” tra cittadini e Parlamento e, al pari degli altri *Committees* parlamentari, ha la possibilità di esercitare strumenti investigativi che gli permettono di raccogliere prove, convocare persone, richiedere documentazione specifica, scrivere al Governo o a enti pubblici⁴². Se il *Petitions Committee* lo ritiene opportuno, può richiedere che la petizione sia discussa durante un dibattito della durata massima di tre ore nella sede di Westminster Hall. Alcune petizioni possono essere sottoposte, peraltro, a specifici *Select Committees* nel caso riguardino materie o tematiche di loro interesse.

In questi dieci anni sono state presentate 35.371 petizioni a Westminster, 2.073 delle quali hanno ricevuto una risposta del Governo e 382 sono state discusse dal Parlamento. In alcuni casi la presentazione delle petizioni ha contribuito ad una maggior sensibilizzazione su questioni specifiche e all'introduzione di normative, come, ad esempio, l'imposizione di una tassa sulle bevande gassate, o l'approvazione del *Pet Abduction Act 2024*, sui diritti degli animali domestici.

Non sorprende che le petizioni che hanno ottenuto un ampio numero di sottoscrizioni siano state quelle relative alla *Brexit*, dato che il processo di uscita dall'Unione europea è stato avviato dal referendum del 2016 e dunque, fin da subito, ha visto il coinvolgimento diretto dei cittadini. Già a settembre 2016, dopo solo tre mesi dal referendum, più di quattro milioni di persone avevano sottoscritto una petizione per indire una seconda consultazione che prevedesse l'uscita dall'Unione solo al raggiungimento di un quorum di partecipazione e di voti a favore. Inoltre, nel 2019, più di sei milioni di cittadini hanno firmato una petizione per revocare l'attivazione dell'articolo 50 del Trattato di Lisbona con l'intento di arrestare la procedura di recesso. Infine, nel marzo 2025, la Camera dei Comuni ha discusso la petizione – che era stata sottoscritta da più di 136.000 cittadini - in cui si chiedeva al Parlamento di rientrare nell'Unione per i vantaggi sul piano economico, strategico e politico per il Regno Unito, per la sua influenza e per il mantenimento della pace e della stabilità internazionale. Al di là dell'esito del dibattito, la presentazione della petizione ha offerto al Governo Starmer l'occasione da un canto di ribadire che la questione del rientro in Europa non rientra nei piani dell'Esecutivo, ma dall'altro di sottolineare il proprio impegno verso una definizione di nuovi e più stretti rapporti con l'Unione.

Anche se, in questo decennio, le *e-petitions* si sono rivelate un ponte tra società civile e istituzioni⁴³, deve essere comunque ricordato che esse non sono rimaste esenti dalle critiche. Alcuni, infatti, hanno voluto sottolineare la limitata efficacia dello strumento, altri la difficile compatibilità con un sistema parlamentare dominato dall'Esecutivo e con gli equilibri della democrazia rappresentativa, altri ancora la necessaria, eccessiva semplificazione delle dinamiche politiche da essa generate. Alcune critiche sono state poi dirette al fatto che le petizioni sono strumenti poco democratici perché accessibili solo a persone di elevata istruzione; altre ancora si sono concentrate sulla constatazione che il successo concreto

⁴² C. LEISTON-BANDERIA, *E-Petitions to Parliaments: Why Processes Matter*, cit., 104.

⁴³ C. LEISTON-BANDERIA, *What is the point of petitions in British politics?*, in *LSE blog*, 7 February 2017.

delle singole istanze dipende effettivamente dal reale interesse mostrato dagli attori politici⁴⁴. Si tratta di critiche in gran parte condivisibili; al contempo, però, è necessario sottolineare come i dati relativi al primo decennio di applicazione delle *e-petitions* evidenzino che esse hanno rappresentato uno strumento efficace di dialogo tra politica e cittadini, consentendo al Parlamento di intercettare i temi e le questioni maggiormente sentiti dall'opinione pubblica⁴⁵. Attraverso il sistema delle *e-petitions*, il Parlamento inglese ha saputo offrire allora una risposta alla richiesta di rendere maggiormente inclusivi e trasparenti i processi decisionali, innovando procedure radicate nella tradizione, grazie all'evoluzione tecnologica e permettendo ai cittadini di partecipare al dibattito politico.

Appare peraltro condivisibile la tesi, secondo cui il successo delle petizioni non si deve misurare solo sulla base dei risultati legislativi, ma anche sugli “spillover effects”, le ripercussioni, tra cui possiamo annoverare i processi relazionali che possono potenzialmente innescare tra rappresentanti e rappresentati, le reti intorno ad alcuni temi, l'attenzione verso questioni che rischiano altrimenti di rimanere a margine del dibattito politico⁴⁶. Infine, si deve riconoscere che il valore aggiunto delle petizioni parlamentari, rispetto a quelle promosse su altri siti, è quello di connettere società civile e istituzioni, stimolare la partecipazione e soprattutto obbligare le istituzioni a rispondere. Come è stato affermato, le *e-petitions* sono “directly integrated with the formal decision-making process and therefore facilitate effective channels to achieve change”⁴⁷.

5. L'esperienza della Scozia

Le modalità di espressione della democrazia partecipativa in Scozia hanno assunto tratti peculiari, strettamente connessi alle specificità dell'Assemblea di Holyrood e hanno permesso di definire un sistema flessibile, capace di adeguarsi alle situazioni contingenti e

⁴⁴ F. MATTHEWS, *The Value of 'between-election' Political Participation: Do Parliamentary E-petitions Matter to Political Elites?*, in *British Journal of Politics and International Relations*, 2021, 410; C. M. HENDRIKS, *Coupling Citizens and Elites in Deliberative Systems: The Role of Institutional Design*, in *European Journal of Political Research*, 2016, 43.

⁴⁵ T. GHAZI, *Are Online Petitions Useful?*; cit.; J. HYDE, *E-petitions are dangerous and pointless – so why bother with them?*, in *Law Society Gazette*, 2011; C. LEISTON-BANDERIA, *What is the point of petitions in British politics?*, cit.; M. ALMBJÄR, *The problem with early-modern petitions: safety valve or powder keg?*, in *European Review of History: Revue Européenne d'histoire*, 2019, 1013; *What next for e-petitions?*, Report produced by Ruth Fox with assistance from Virginia Gibbons and Matt Korris, Hansard Society, 18 May 2012; F. MATTHEWS, *Between Everyday Politics and Political Elites: Transmission and Coupling within Westminster's Parliamentary E-petitions System*, in *British Politics*, 2023, 279; C. BOCHEL, *Petitions Systems: Outcomes, 'Success' and 'Failure'*, in *Parliamentary Affairs*, 2019, 233; C. LEISTON-BANDEIRA, *Parliamentary Petitions and Public Engagement: An Empirical Analysis of the Role of E-petitions*, in *Policy & Politics*, 2019, 415; A. WALKER, N. JURCZAK, C. BOCHEL, C. LEISTON-BANDEIRA, *How Public Engagement Became a Core Part of the House of Commons Select Committees*, in *Parliamentary Affairs* 2019, 965; C. M. HENDRIKS, *Coupling Citizens and Elites in Deliberative Systems: The Role of Institutional Design*, in *European Journal of Political Research*, 2016, 43; P. LOFT, *Petitions in the UK*, House of Commons Library, Briefing Paper Number CBP 8620, 11 July 2019.

⁴⁶ F. MATTHEWS, *Between Everyday Politics and Political Elites: Transmission and Coupling within Westminster's Parliamentary E-petitions System*, in *British Politics*, 2023, 279; L. MARTIN, *E-petitioning Parliament: Understanding the connections between citizens and the UK Parliament*, in *Parliamentary Affairs*, 2025, 1.

⁴⁷ C. LEISTON-BANDERIA, *E-Petitions to Parliaments: Why Processes Matter*, cit., 118.

di integrarsi con le tradizionali forme di democrazia rappresentativa⁴⁸. Innanzi tutto perché le “giovani” assemblee devolute, elette per la prima volta 26 anni fa, possono essere considerate delle vere e proprie “native digital”, nel senso che esse sono apparse naturalmente più propense – rispetto ad altri Parlamenti – ad introdurre forme di interazione innovativa, di dialogo con la cittadinanza e anche di trasparenza⁴⁹. Si tratta di elementi che fanno parte del DNA stesso delle Assemblee, la cui origine è legata al coinvolgimento diretto della comunità: nel 1997, infatti, in Scozia e in Galles fu chiesto ai cittadini se desiderassero l’istituzione di un Parlamento locale.

Inoltre, le Assemblee devolute sono nate con l’obiettivo di ‘doing politics differently’⁵⁰ e di dar vita ad istituzioni inclusive e trasparenti. Come è stato affermato “Devolution was to provide ‘above all a participative parliament’ ... “an effective dialogue between parliament and civil society”⁵¹. Si tratta di un concetto che trova peraltro espressione nell’architettura parlamentare: l’edificio dell’Assemblea di Holyrood a Edimburgo, progettato dall’architetto Enric Miralles in modo da riflettere l’identità scozzese e i suoi paesaggi caratteristici, è composto soprattutto di vetri proprio per rappresentare in modo plastico la trasparenza delle istituzioni, il dialogo con la cittadinanza e l’osmosi tra l’esterno e l’interno del palazzo e per facilitare la partecipazione democratica. La struttura ad emiciclo dell’aula, poi, favorisce il dialogo e si distingue da quella rettangolare delle aule di Westminster che rispecchia la contrapposizione tra maggioranza e opposizione⁵².

Il Parlamento scozzese ha da subito trasmesso in streaming le proprie sedute, ha favorito il sistema delle *petitions*⁵³, proprio come espressione del rapporto che intercorre tra Assemblea e società civile; ha mostrato grande sensibilità al problema del *digital divide* che può fare la differenza in un mondo iper connesso, ha incoraggiato la costituzione di *Panels* e *citizens’ forum* su un novero molto ampio ed eterogeneo di argomenti e di materie, al fine di coinvolgere i cittadini nella vita politica della nazione attraverso frequenti processi consultivi. Holyrood ha poi dato vita al *Citizen Participation & Public Petitions Committee* con il precipuo compito di garantire che le opinioni dei cittadini siano ascoltate e prese in considerazione nel processo decisionale del Parlamento.

Anche per l’Assemblea scozzese il binomio informazione-partecipazione è stato considerato inscindibile. Fin dalla sua istituzione, uno degli obiettivi dichiarati di Holyrood

⁴⁸ E. VIVES, I. GOÑI, E. RODRIGUES, *Scottish Parliament 2024. People’s Panels Evaluation*, Final Report, University of Edinburgh, 2025.

⁴⁹ J. SEATON, J. *The Scottish Parliament and e-democracy*, in *Aslib Proceedings: new information perspectives*, 2005, 333.

⁵⁰ J. MITCHELL, *The narcissism of small differences: Scotland and Westminster*, in *Parliamentary Affairs*, 2010, 98; S. DAVIDSON, A. STARK, G. HEGGIE, *Best laid plans ... the institutionalisation of public deliberation in Scotland*, in *The Political Quarterly*, 2011, 379; C. LESTON-BANDEIRA, L. THOMPSON, *Integrating the view of the public into formal legislative process; public reading stage in the UK House of Commons*, in *Journal of Legislative Studies*, 2017, 508; C. BOCHEL, *Petitions: Different Dimensions of Voice and Influence in the Scottish Parliament and the National Assembly for Wales*, in *Social Policy & Administration*, 2012, 142.

⁵¹ S. DAVIDSON, S. ELSTUB, *Deliberative and Participatory. Democracy in the UK*, in *British Journal of Politics and International Relations*, 2013, 367.

⁵² C. LESTON-BANDEIRA, L. THOMPSON, *Integrating the View of the Public into the Formal Legislative Process*, cit., 508; C. LESTON-BANDEIRA, L. THOMPSON, W. MACE, *Why Public Scrutiny of Legislation Requires New Parliamentary Processes*, in *U.K. Const. L. Blog*, 4 November 2016.

⁵³ R. HOUGH, *Do Legislative Petitions Systems Enhance the Relationship between Parliament and Citizen?*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2012, 479; C. LESTON-BANDEIRA (ed), *Parliaments and Citizens*, Routledge, London, 2016.

è stato quello di “educare” il pubblico e quindi di sensibilizzarlo e formarlo rispetto alle attività svolte dal Parlamento. Tale finalità è stata perseguita con il supporto ed il contributo offerto dagli uffici studi e dalle biblioteche parlamentari e tramite diverse iniziative, come visite didattiche, mostre, un efficiente servizio di informazione al pubblico e l’organizzazione di un annuale *Festival of Politics*⁵⁴. Tutte attività che mirano ad offrire ai cittadini l’opportunità concreta di entrare facilmente in contatto con l’istituzione, trascorrendo del tempo all’interno dell’Assemblea, e che hanno contribuito a promuovere una cultura partecipativa e di educazione alla cittadinanza.

A partire dalla legislatura che ha preso il via dopo le elezioni del 2011 è stata organizzata la *Parliament Day initiative* il cui obiettivo è stato quello di “taking the Parliament out of Edinburgh and into communities across Scotland”. Per fare in modo che il Parlamento “andasse” tra la gente, che i deputati venissero a conoscenza e si confrontassero con i problemi concreti delle persone, sono state immaginate esposizioni in spazi pubblici, dove i cittadini possono informarsi sui temi di dibattito politico ed esprimere le proprie opinioni. E’ stato pensato ad un “autobus del Parlamento” che possa girare per il Paese, raggiungendo le località più remote al fine di rendere visibile cosa fa il Parlamento.

Il Parlamento scozzese ha voluto dare un’impronta innovativa anche al sistema di consultazione pubblica, attivando due diverse piattaforme, una, [Engage](#), più formale, l’altra, [YourViews](#), meno. Entrambe offrono uno spazio per raccogliere idee e opinioni in maniera diretta, contribuiscono a dare la massima visibilità alle consultazioni e a rendere il processo il più inclusivo possibile. In questo caso, però, forte è il rischio che lo sforzo del Parlamento scozzese di semplificare il linguaggio dei questionari, così da ampliare il numero di persone che possono partecipare, riduca in maniera eccessiva la complessità di alcune questioni⁵⁵.

L’assetto devolutivo ha quindi permesso di sperimentare forme innovative di collaborazione con i cittadini in modo più elastico di quanto fatto a livello centrale, dove sono state più difficili da introdurre, anche a motivo dell’impostazione delle attività parlamentari fortemente radicata sulla tradizione. Come confermato dal rapporto redatto nel 1998⁵⁶ dal *Consultative Steering Group* (CSG), in Scozia era stata da subito ben chiara l’idea di dar vita ad una democrazia maggiormente partecipativa, innovativa e deliberativa. Nel documento del CSG erano stati elencati i *key principles* su cui si doveva fondare l’attività del Parlamento: “the Scottish Parliament should embody and reflect the sharing of power between the people of Scotland, the legislators and the Scottish Executive; the Scottish Executive should be accountable to the Scottish Parliament and the Parliament and Executive should be accountable to the people of Scotland; the Scottish Parliament should be accessible, open, responsive, and develop procedures which make possible a

⁵⁴ D.A. ALEXANDER, *Supporting the quality of deliberative democracy: The contribution of parliamentary library and research services*, in *Parliamentary Affairs*, 2022, 904.

⁵⁵ Diversi sono i problemi legati al sistema delle consultazioni operate dai Parlamenti, come evidenziato da M.X.D. CARPINI, F.L. COOK, L. R. JACOBS, *Public deliberation, discursive participation, and citizen engagement: A review of the empirical literature*, in *Annual Review of Political Science*, 2004, 315.

⁵⁶ CONSULTATIVE STEERING GROUP ON THE SCOTTISH PARLIAMENT, *Shaping Scotland’s Parliament*. Report Presented to the Secretary of State for Scotland, The Scottish Office, December 1998.

participative approach to the development, consideration and scrutiny of policy and legislation; the Scottish Parliament in its operation and its appointments should recognise the need to promote equal opportunities for all”⁵⁷.

L’approccio “partecipativo” delle attività parlamentari si è consolidato nel tempo: nel rapporto pubblicato nel 2017 dalla *Commission on Parliamentary Reform*⁵⁸ era stato ribadito che, tra gli obiettivi del Parlamento scozzese, doveva esserci quello di coinvolgere maggiormente il pubblico (“Becoming a leader in public engagement, experimenting with new ways to gather views and evidence and opening up more opportunities for people to become involved, where they want and how they want”); di diffondere, soprattutto tra i giovani, la conoscenza delle attività dell’Assemblea; di rimuovere le barriere che impedivano la diffusione sul territorio dell’accesso al digitale; di migliorare la comunicazione tra istituzioni e società civile. Il rapporto aveva evidenziato come il sentimento di disaffezione dell’elettorato, presente anche in Scozia, potesse essere contrastato attraverso un maggiore ricorso a pratiche di democrazia partecipativa e deliberativa. Condividendo l’idea dell’inscindibile legame tra informazione e partecipazione, la Commissione aveva sottolineato come un coinvolgimento significativo (“meaningful engagement”) dei cittadini fosse possibile solo quando le persone sono state adeguatamente informate sui temi in discussione. A tal fine la Commissione si era espressa a favore delle esperienze dei ‘minipublics’ e del loro impiego a supporto del sistema dei comitati parlamentari.

Così, ad esempio, nel 2019, la *Scottish Parliament’s Citizen Engagement Unit* ha istituito una giuria di cittadini chiamata a occuparsi della gestione del territorio e dell’ambiente naturale (*Citizens Jury on land management and the natural environment*) al fine di collaborare con l’*Environment, Climate Change and Land Reform Committee*. Tra novembre 2020 e marzo 2021, si è svolta, invece, la *Scotland’s Climate Assembly*, che ha presentato il proprio rapporto al Parlamento scozzese nel giugno 2021. Il Governo scozzese ha risposto nei tempi previsti, il 16 dicembre 2021, cercando di evidenziare il modo in cui le raccomandazioni dell’Assemblea avrebbero potuto avere un impatto concreto sull’azione governativa. Successivamente, l’Assemblea si è riunita per valutare la risposta del Governo, esprimendo tuttavia un giudizio negativo e ritenendo la reazione delle istituzioni insufficiente e incompleta⁵⁹.

Infine, deve essere ricordato che - come indicato nel *Programme for Government 2025-26 Building The Best Future For Scotland*, pubblicato a maggio 2025 – il Governo scozzese ha scelto di supportare la creazione della *Dunfermline New City Assembly*, promossa anche dall’*Electoral Reform Society Scotland* e dal *Fife Council*. L’Assemblea sarà composta da cittadini scelti per sorteggio in modo da rispecchiare la diversità della popolazione. Essa “will set the

⁵⁷ CONSULTATIVE STEERING GROUP ON THE SCOTTISH PARLIAMENT, *Shaping Scotland’s Parliament*, cit.; CITIZEN PARTICIPATION AND PUBLIC PETITIONS COMMITTEE, *A blueprint for participation - embedding deliberative democracy in the work of the Scottish Parliament*, 1st Report, 2025.

⁵⁸ COMMISSION ON PARLIAMENTARY REFORM, *Report on the Scottish Parliament*, 2017. La commissione era stata istituita per esaminare i primi 18 anni di *devolution*.

⁵⁹ A. FIORENTINO, *La democrazia partecipativa tra crisi della democrazia rappresentativa e crisi climatico-ambientale*, cit; C. CHERRY, S. CAPSTICK, et al., *Citizens; climate assemblies: Understanding public deliberation for climate policy*, Cardiff, Cardiff University, 2021.

agenda and shape plans for the city in the years ahead”: avrà il compito infatti di informarsi sui temi reputati più rilevanti, confrontare le opinioni, ascoltare esperti e formulare idee e raccomandazioni concrete da condividere con il Consiglio comunale. L’iniziativa è ispirata alla *Dunfermline Declaration*, che si propone di sostenere il processo di sensibilizzazione e partecipazione dal basso.

L’istituzione di questa Assemblea costituisce un progetto pilota di coinvolgimento dei cittadini nella definizione del futuro delle proprie città che potrà essere esteso anche ad altre realtà e consentirà di combinare rappresentatività, informazione e deliberazione.

6. I *People’s Panel* in Scozia

Particolarmente positiva in Scozia appare, poi, l’esperienza dei *People’s Panel*, gruppi rappresentativi di cittadini selezionati tramite sorteggio, chiamati a discutere e deliberare su specifiche questioni in collaborazione con il Parlamento. Rispetto alle Assemblee dei cittadini, i Panel si caratterizzano per una maggiore agilità, flessibilità e costi sensibilmente più contenuti; sono supportati da esperti e facilitatori e hanno il compito di elaborare e presentare raccomandazioni al Parlamento. La loro composizione è definita secondo criteri che assicurano un’adeguata rappresentanza di genere, età, provenienza geografica, orientamento politico e altri fattori rilevanti. Essi sono considerati come uno degli strumenti più significativi adottati dal Parlamento scozzese per migliorare la “people’s perception of the Parliament”⁶⁰.

In proposito merita osservare che il *Citizen Participation & Public Petitions Committee* nel 2022 aveva avviato un’inchiesta, durata un anno, sul tema *Public Participation Inquiry*, per esaminare il modo in cui le voci dei cittadini sono ascoltate dal Parlamento. Per svolgere la propria attività il Comitato si era avvalso di uno specifico Panel, il *Citizens’ Panel on Participation*, composto da 19 persone, che ha lavorato sul tema di “How can the Scottish Parliament ensure that diverse voices and communities from all parts of Scotland influence our work?”. I lavori del Panel e del Comitato si sono svolti con l’obiettivo di ascoltare le voci provenienti da un campione quanto più possibile rappresentativo della popolazione, in considerazione del fatto che finalità ultima dell’indagine era individuare modalità efficaci per accrescere il coinvolgimento dei cittadini nelle istituzioni e rafforzare la percezione di vicinanza delle istituzioni stesse nei confronti dei cittadini.

Di assoluto interesse appaiono gli elementi emersi nell’inchiesta, confluiti nei rapporti pubblicati dal *Citizen Participation and Public Petitions Committee* nel settembre 2023, *Citizen Participation and Public Petitions Committee Embedding Public Participation in the Work of the Parliament*, e nel maggio 2025, *A blueprint for participation - embedding deliberative democracy in the work of the Scottish Parliament*. I rapporti hanno evidenziato che molti cittadini non si sentono ancora adeguatamente rappresentati nelle istituzioni, soprattutto coloro che appartengono alle categorie più vulnerabili, come minoranze etniche, migranti, disabili, persone

⁶⁰CITIZEN PARTICIPATION AND PUBLIC PETITIONS COMMITTEE, *A blueprint for participation*, cit.

economicamente svantaggiate, persone che vivono in realtà rurali o isolate, o coloro che pensano di essere discriminati per età, genere, religione o sessualità. Secondo il Comitato i principali fattori ostativi alla piena partecipazione dei cittadini sono da individuare in barriere di natura economica, sociale, culturale e occupazionale. Alla luce di tale constatazione, il *Citizen Participation and Public Petitions Committee* ha innanzi tutto auspicato l'introduzione di una disciplina normativa relativa alla democrazia partecipativa, capace di tradurre in disposizioni concrete l'impegno del Parlamento ad ascoltare le istanze provenienti dalla società civile. Inoltre, ha formulato alcune raccomandazioni innovative volte a promuovere il coinvolgimento dell'intera comunità. Tra queste, assumono particolare rilievo quelle dirette a proseguire l'esperienza del coinvolgimento dei cittadini tramite canali già sperimentati, quali i Panel tematici, al fine di contribuire alla formazione di un'opinione pubblica consapevole ed incentivare il dibattito democratico.

Il Comitato ha espresso un giudizio positivo sull'esperienza dei Panel, considerati strumenti in grado di "improving people's perception of the Parliament"⁶¹, di consolidare il sentimento di appartenenza dei cittadini alle istituzioni e di ridurre i pregiudizi nei confronti della politica. In particolare, nel documento pubblicato a maggio 2025, il *Citizen Participation and Public Petitions Committee* ha proposto un piano per integrare stabilmente l'uso dei *People's Panels* nel lavoro del Parlamento scozzese, definendo linee guida per la collaborazione tra Parlamento e cittadini⁶² entro la legislatura che si concluderà nel 2026, istituendone 4 tra il 2027 e il 2030 e impegnandosi a valutare gli effetti e a proporre eventuali riforme entro il 2031. Tra le misure immaginate figurano, poi, l'obbligo per il Parlamento di fornire, entro nove mesi, una risposta formale alle raccomandazioni espresse dai *Citizens' Panels* e la possibilità di istituire Panel ibridi, composti sia da cittadini sia da parlamentari. A giudizio del Comitato, il Parlamento scozzese dovrebbe ricorrere con maggiore regolarità ai *Citizens' Panels* per agevolare l'attività istruttoria dei comitati parlamentari. Per favorire la partecipazione ai Panel, peraltro, è stato suggerito di giustificare le assenze da lavoro e di dare riscontro entro pochi mesi delle raccomandazioni che emergono⁶³. Inoltre è stato proposto di dare vita a *local Panels* con i deputati rappresentanti delle singole circoscrizioni con lo scopo di riportare a livello nazionale quanto emerso sul territorio⁶⁴.

Merita ricordare inoltre che, nel 2024, il Parlamento scozzese ha istituito due ulteriori Panel: tra febbraio e marzo, un *People's Panel on Climate Change* e, tra ottobre e novembre, un *People's Panel on Drug Deaths and Drug Harms*. Al contempo, ha avviato un blog per sollecitare e tenere vivo il dibattito sui temi trattati e consentire la più ampia partecipazione e la

⁶¹ CITIZEN PARTICIPATION AND PUBLIC PETITIONS COMMITTEE, *A blueprint for participation*, cit.

⁶² R. LIGHTBODY, *Public Participation in the Scottish Parliament: Understanding the Core Principles of Deliberative Democracy and Creating a Framework for Measuring Impact*, The Scottish Parliament, 2024.

⁶³ S. ELSTUB, J. CARRICK, Z. KHOBAN, *Democratic Innovation in the Scottish Parliament: An Evaluation of Committee Mini-Publics*, in *Scottish Affairs*, 2021, 493; S. DAVIDSON, S. ELSTUB, *Deliberative and Participatory. Democracy in the UK*, in *British Journal of Politics and International Relations*, 2013, 367; CONSULTATIVE STEERING GROUP, *Shaping Scotland's Parliament: Report of the Consultative Steering Group on the Scottish Parliament*, Edinburgh, Scottish Office, 1999.

⁶⁴ CITIZEN PARTICIPATION AND PUBLIC PETITIONS COMMITTEE, *Public Participation in the Scottish Parliament*, The Scottish Parliament, December 2022; ID., *Annual Report 2022 – 2023*, The Scottish Parliament, June 2023.

discussione⁶⁵. Anche in questi casi i Panel sono stati composti in modo da essere un campione rappresentativo della società scozzese, prestando attenzione alla partecipazione di persone che avevano espresso opinioni differenti sui temi oggetto di dibattito dei Panel.

In particolare appare interessante evidenziare il contributo fornito dal Panel in materia di cambiamento climatico all'approvazione del *Climate Change (Emissions Reduction Targets) (Scotland) Act* nel novembre 2024. Non solo il Governo scozzese si è impegnato, nel corso del dibattito sul *bill*, a continuare a consultare cittadini e stakeholders su una questione, così complessa e delicata per la quale le abitudini quotidiane delle persone possono fare la differenza⁶⁶, ma ha anche introdotto un emendamento al testo per impegnarsi a proseguire le consultazioni pubbliche sul cambiamento climatico proprio a seguito delle sollecitazioni e delle raccomandazioni del Panel. Nel corso dell'*iter* legislativo più volte è stato ricordato l'apporto del Panel, come emerge, ad esempio, dalle parole della deputata Monica Lennon: "This is an opportunity to remind the chamber that the Net Zero, Energy and Transport Committee has heard strongly from the climate change people's panel that the public want to be involved and consulted in a very dynamic way. A raft of recommendations are sitting with the Government. However, those are not just for the Government to reflect on; they are for other public bodies to reflect on, too"⁶⁷.

Infine, si ricorda che il Parlamento scozzese ha scelto di collaborare sul tema anche con l'accademia attraverso il finanziamento di ricerche dirette ad esaminare l'impatto dei *People's Panels*, e a diffondere e a far conoscere il lavoro svolto dall'Assemblea nella collaborazione con i cittadini. In questo senso devono essere citati, ad esempio, i contributi di Ruth Lightbody, della *Glasgow Caledonian University*, di Adam Chalmers, dell'*University of Edinburgh* e di Clementine Hill O'Connor, dell'*University of Glasgow*, i quali, hanno diretto la loro attenzione di studiosi al modo in cui le forme di partecipazione dei cittadini promosse dal Parlamento possono incidere concretamente sull'attività dell'Assemblea e sul processo decisionale⁶⁸.

⁶⁵ BURN-MURDOCH, *Embedding Deliberative Democracy in a Participatory Parliament*. SPICe Spotlight2023; M.X.D CARPINI, F.L. COOK, L. R. JACOBS, *Public deliberation, discursive participation, and citizen engagement: A review of the empirical literature*, in *Annual Review of Political Science*, 2004, 315.

⁶⁶ G. MARTIN, Cabinet Secretary for Net Zero and Energy, Scottish Government response to the net zero, energy and transport Committee's report on the climate change (emissions reduction targets) (Scotland) bill at stage one, 9 October 2024. In particolare il Governo ha dichiarato "We are committed to enabling the public to participate in climate policy development. We will work with our Climate Policy Engagement Network, bringing together a range of third sector, community and academic organisations and individuals to support the design of our engagement approach and provide insights on the next draft climate change plan. We have also established a national network of Community Climate Action Hubs through which we can work to engage the public across Scotland on the plan. Recently, we have delivered projects to support the design and delivery of public engagement across Scotland on draft Just Transition Plans, Scotland's third National Adaptation Plan and the CCP. We expect this engagement to continue to inform the draft CCP as it is developed".

⁶⁷ *Official Report*, The Scottish Parliament, Tuesday 5 November 2024, 19.

⁶⁸ Tra le pubblicazioni di R. LIGHTBODY, *Evaluating the role of public hearings within deliberative democracy: operationalising the democratic standards as a framework*, in *Journal of Deliberative Democracy*, 2024, 1; ID, *Flexible and interconnected? The deliberative potential of public hearings*, in *Deliberative Democracy Digest*, 2024; ID., *Public Participation in the Scottish Parliament*, cit.; ID, *Advice to Inform Scotland's Open Government Public Participation Strategy*, Scottish Government, 2023. Sul blog curato da A. Chalmers:

<https://spice-spotlight.scot/2023/11/27/guest-blog-tracking-public-engagement-through-the-parliamentary-process/>. Sull'attività di C. Hill O'Connor:

https://www.gla.ac.uk/research/az/publicpolicy/news/headline_1182102_en.html

7. Le petizioni a Holyrood

Come abbiamo detto, Holyrood ha istituito il *Citizen Participation & Public Petitions Committee* con il compito di offrire un ponte tra i cittadini e le istituzioni, assicurando che le voci dei cittadini siano ascoltate al di là dei tradizionali canali della rappresentanza e che le questioni siano affrontate in modo adeguato⁶⁹. Il Comitato deve promuovere indagini e audizioni su particolari questioni sollevate e di interesse generale, fornire informazioni sui processi legislativi e decisionali ed esaminare le petizioni pubbliche presentate dai cittadini su diverse tematiche.

In proposito si deve precisare che anche la Scozia, sulla scorta della tradizione di Westminster, ha introdotto dal 1999 lo strumento delle petizioni le quali, dal 2004 possono essere presentate pure online. Come abbiamo già evidenziato, si tratta di uno strumento utile a promuovere la partecipazione dei cittadini, ma non privo di criticità, in particolare per il rischio di risultare poco inclusivo e di essere utilizzato prevalentemente da persone con un livello di istruzione più elevato. Proprio per tale ragione, il Parlamento scozzese si è impegnato a sensibilizzare la cittadinanza sul loro utilizzo, finendo per affermarsi come pioniere nell'inclusività e come modello di riferimento⁷⁰.

Il sistema scozzese presenta alcune peculiarità che lo distinguono da quello britannico: proprio nell'ottica di diffondere "a culture of genuine consultation and participation"⁷¹ e di rendere il processo più inclusivo, in ossequio al principio della partecipazione e delle uguali opportunità, chiunque – persone o gruppi non solo residenti in Scozia - può presentare o sottoscrivere una petizione sia in forma cartacea sia online sul sito del Parlamento e partecipare al dibattito scaturito da queste. Secondo i regolamenti parlamentari, la petizione deve rientrare nelle competenze attribuite alla Scozia, deve avere ad oggetto un'azione concreta e deve essere chiara e sintetica. A differenza di quanto avviene a Westminster, non è dunque necessario raggiungere una soglia di firme: ovviamente le petizioni che riescono ad ottenere un numero elevato di sottoscrizioni riceveranno maggiore attenzione.

Tutte le petizioni che superano i criteri di ammissibilità sono considerate ed esaminate dal *Citizen Participation and Public Petitions Committee* il quale si riunisce ogni due settimane per vagliare le petizioni e valutare le iniziative da prendere. Il Comitato può richiedere

⁶⁹ S. DAVIDSON, S. ELSTUB, *Deliberative and Participatory. Democracy in the UK*, in *British Journal of Politics and International Relations*, 2013, 367.

⁷⁰ R. BREEZE, *People Engaging with Justice: Petitions to the Scottish Parliament*, in *International Journal for the Semiotics of Law*, 2022, 431; A. MACINTOSH, A. MALINA, S. FARRELL, *Digital democracy through electronic petitioning*, in W. J. MCIVER JR., A. K. ELMAGARMID, (eds), *Advances in digital government: Technology, human factors, and policy*, Boston, MA, Kluwer Academic, 2002, 137; C. CARMAN, *Assessment of the Scottish Parliament's public petitions system, 1999–2006*, University of Strathclyde, 2006; N. ADAMS, A. MACINTOSH, J. JOHNSTON, *E-petitioning: enabling ground up participation*, in M. FUNABASHI, A. GRZECH (eds), *Challenges of expanding internet: E-commerce, e-business, and e-government*, Springer, 2005, 265.

⁷¹ M. MCMAHON, *E-petitioning the Scottish Parliament*, in *The Parliamentarian*, 2004, 236; R. LINDNER, U. RIEHM, *Electronic petitions and institutional modernization*, in *Journal of Democracy*, 2009, 9; S. COLEMAN, *Parliament in the information age: The case of Westminster and Holyrood*, in R. GIBSON S. WARD (eds), *Reinvigorating democracy? British politics and the internet*, Aldershot, Ashgate, 2000.

ulteriori informazioni ai proponenti, può rivolgersi alle autorità competenti (come i Ministri, gli enti locali, le agenzie), può inviare la petizione ad un altro Comitato, può invitare il proponente ad illustrare la petizione in audizione; può avviare un'indagine o raccomandare un'azione al Governo; può chiudere la petizione se non reputa necessario procedere ulteriormente. Le attività del Comitato sono pubbliche e la documentazione da esso prodotta è disponibile online. I promotori vengono aggiornati periodicamente via email sullo stato di avanzamento della loro richiesta.

In questi anni sono state esaminate più di 2000 petizioni e i temi trattati sono stati soprattutto la salute, l'istruzione, i trasporti, l'infanzia, l'ambiente. Al pari di quanto abbiamo detto per Westminster, anche in Scozia la presentazione delle petizioni ha permesso di influenzare i lavori parlamentari, portare al centro del dibattito politico temi che altrimenti potevano restare a margine di questo, sollecitare l'approvazione di leggi, come nel caso del *Seat Belts on School Transport (Scotland) Act 2017*⁷².

Nonostante il sistema di petizioni scozzese sia considerato uno dei più accessibili e trasparenti in Europa, non sono mancate le critiche di coloro che ritengono lo strumento - ancorché in linea teorica accessibile a tutti ed integrato nel processo legislativo - comunque elitario perché utilizzato solo da persone con un'istruzione superiore. Pertanto, per evitare che le forme di partecipazione, favorite dall'innovazione tecnologica, finiscano per ampliare, anziché ridurre, le disuguaglianze, il *Citizen Participation and Public Petitions Committee* scozzese fornisce assistenza e supporto a coloro che ne hanno bisogno, aiutandoli nella compilazione della petizione, che può perfino essere dettata per telefono⁷³.

Inoltre, sempre al fine di garantire l'inclusione, il *Citizen Participation and Public Petitions Committee* diffonde le informazioni in diverse lingue, organizza *focus group* tra i membri del Comitato e i cittadini, prestando particolare attenzione a coinvolgere esponenti di gruppi etnici minoritari, persone che vivono con un reddito basso e disabili⁷⁴. Pur con i limiti che abbiamo evidenziato, le petizioni sono dunque considerate in Scozia importanti e potenti strumenti civici che incoraggiano la partecipazione⁷⁵.

In conclusione, i casi brevemente trattati in questa sede sembrano delineare un quadro, in continua evoluzione, di sostanziale apertura delle istituzioni britanniche verso diverse forme di democrazia partecipativa e deliberativa e testimoniano l'attenzione della politica e della dottrina a ricercare modalità di raccordo tra le esperienze di partecipazione e le istituzioni rappresentative, sia a livello nazionale che locale⁷⁶.

⁷² C. BOCHEL, *Petitions: Different Dimensions of Voice and Influence in the Scottish Parliament and the National Assembly for Wales*, in *Social Policy & Administration*, 2012, 142; R. COTTON, *Political Participation and E-Petitioning: An Analysis of the Policy* *Political Participation and E-Petitioning: An Analysis of the Policy Making Impact of the Scottish Parliament's E-Petition System*, in *The Pegasus Review: UCF Undergraduate Research Journal*, 2012, 33.

⁷³ C. J. CARMAN, *Barriers are Barriers: Asymmetric Participation in the Scottish Public Petitions System*, in *Parliamentary Affairs*, 2014, 151.

⁷⁴ CITIZEN PARTICIPATION AND PUBLIC PETITIONS COMMITTEE, *Citizen Participation and Public Petitions Committee Annual Report 2022 - 2023*, 1st Report, 2023, Session 6.

⁷⁵ CITIZEN PARTICIPATION AND PUBLIC PETITIONS COMMITTEE, *Review of the Petitions Process*, 2nd Report, 2015.

⁷⁶ A. RENWICK, B. LAUDERDALE, M. RUSSELL, *The Future of Democracy in the UK Public Attitudes and Policy Responses Final Report of the Democracy in the UK after Brexit Project*, The Constitution Unit, 2023.

Emerge, peraltro, che la democrazia partecipativa e quella deliberativa, nelle loro diverse forme, possono affermarsi come un complemento del modello esistente di democrazia rappresentativa soprattutto quando i cittadini sono adeguatamente informati e sensibilizzati e quando esse si sviluppano in stretta sinergia con il Parlamento ed i suoi Comitati, con il Governo, con le amministrazioni locali. Il successo di tali pratiche dipende quindi da quanto partiti politici, intermediari della politica e istituzioni ne riconoscano l'utilità concreta e le rendano parte integrante del rapporto dialogico tra Stato e cittadini.