

# Il mito e la tecnica della partecipazione nei processi di *constitution-making* dell'area andina: il costituzionalismo partecipativo nell'esperienza cilena e dintorni

di Giuseppe Naglieri

**Abstract:** The myth and the technique of participation in constitution-making processes: participatory constitutionalism in the Chilean experience and around it – Ahead of the new constituent process, which started at the beginning of this year, the paper analyzes the technique of participation in the work of the Chilean Constitutional Convention, placing the participatory process put in place in the 2020-2022 constituent process in the context of the doctrinal considerations on participation in constitution-making processes in the *new latin constitutionalism* and comparing the Chilean experience with previous Andean constituent processes known for their focus on popular participation.

**Keywords:** Constitution-making processes; nuevo constitucionalismo latino; participatory democracy; Chile constitutional process, participatory constitutionalism

1855

## 1. Costituzionalismo partecipativo tra mito e tecnica

Nell'ambito delle riflessioni dottrinali sulla democrazia partecipativa, quella concernente la partecipazione ai processi di *constitution-making* ha visto<sup>1</sup>, nell'ultimo ventennio, una crescita esponenziale, sospinta dal sorgere, in ogni parte del globo, di processi costituenti variamente connotati da elementi di partecipazione popolare.

Posto che tutte le costituzioni democratiche sorgono attraverso un processo storico plasmato dalla società e da «una pluralità di attori variamente partecipi»<sup>2</sup> che si connota spesso di momenti di coinvolgimento diretto della cittadinanza, pare tuttavia esistere una differenza sostanziale con i casi in cui «la società entra direttamente nel processo di formazione

---

<sup>1</sup> La locuzione «costituzionalismo partecipativo» è usata da alcuni autori per richiamare una innovativa classificazione delle forme di stato, che si fondi sulla partecipazione ai processi costituenti. Si veda S. Bagni, *Procesos constituyentes participados y forma del estado*, in *Revista general de derecho público comparado*, 13, 2013, 13. Si veda altresì K. McEvory, L. McGregor, *Transitional Justice from Below: Grassroots Activism and the Struggle for Change*, London-Portland, 2008, 89, nonché T. Abbiate, *La partecipazione ai processi costituenti. L'esperienza tunisina*, Napoli, 2016, 83.

<sup>2</sup> Così U. Allegretti, *Recenti costituzioni partecipate: Islanda, Ecuador, Bolivia*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2013, 691.

della costituzione e di elaborazione delle sue norme, attraverso procedimenti più o meno formalizzati»<sup>3</sup>.

Una tale visione, che rinviene nella partecipazione popolare ai processi costituenti un elemento distintivo, idoneo a dare legittimazione sostanziale<sup>4</sup> e longevità<sup>5</sup> al testo costituzionale, in quanto riconosciuto come prodotto autentico dell'esercizio attivo della sovranità popolare, a forgiare costituzioni a loro volta partecipative e innovative<sup>6</sup> e a fungere da motore di trasformazione della società e a democratizzarla<sup>7</sup>, è, per vero, dibattuta.

Non pochi sono infatti gli studi che, guardando agli effetti della partecipazione in specifiche esperienze costituenti, rivelano come questa non rappresenti un elemento determinante per la longevità e per le *performance* democratiche dell'ordinamento costituzionale<sup>8</sup>, o ancora per suscitare sentimenti di *national ownership* della Costituzione<sup>9</sup>.

Taluni altri segnalano invece come gli effetti della partecipazione sulle nuove costituzioni siano sopravvalutati, tanto sul piano dell'apertura alla democrazia partecipativa negli ordinari processi politici, quanto su quello della garanzia dei diritti e della separazione dei poteri<sup>10</sup>.

---

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> T. Ginsburg, Z. Elkins, J. Blount, *Does the Process of Constitution-making matters?*, in *Annual Review of Law and Social Science*, 5, 2009, 201-223, *passim*; V. Hart, *Democratic constitution making*, in *Special Report*, 107, 2003, 1-12; Y. Gahi, G. Galli, *Constitution-building Processes and Democratization: Lessons Learned*, in AA. VV., *Democracy, Conflict and Human Security: Further Readings*, vol. 2, Stoccolma, 2006, 236; J. Elster, *Lo studio dei processi costituenti: uno schema generale*, in G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, J. Luther (a cura di), *Il Futuro della Costituzione*, Torino, 1996, 215-216.

<sup>5</sup> T. Ginsburg, J. Melton, Z. Elkins, *The Endurance of National Constitutions*, New York, 2009 segnalano come l'inclusione nel processo costituente costituisca un elemento determinante per la longevità del testo costituzionale.

<sup>6</sup> Così T. Ginsburg (ed.), *Comparative Constitutional Design*, New York, 2012, 54-57.

<sup>7</sup> Secondo K. Samuels, *Post-Conflict Peace-Building and Constitution-Making*, in *Chicago Journal of International Law*, 6, 2006, 668 «*More representative and inclusive constitution building processes resulted in constitutions favoring free and fair elections, greater political equity, more social justice provisions, human rights protections and stronger accountability mechanism*».

<sup>8</sup> Secondo A. Saati, *The Mith of Participation*, Umeå, 2015, *passim*, si danno numerosi casi di processi costituenti partecipati che non hanno contribuito ad avanzamenti democratici.

<sup>9</sup> Secondo T. Abbate, *op. cit.*, 96, studi sull'esperienza ugandese hanno evidenziato come «la partecipazione popolare al processo costituente non abbia avuto un impatto positivo sulla legittimità del testo costituzionale, ma abbia piuttosto contribuito a creare dei «*Distrusting democrats*», un termine coniato per indicare il sentimento di sfiducia nutrito dai cittadini nei confronti delle istituzioni». L'autrice cita, a contrario, le esperienze costituzionali tedesca e giapponese, alle quali, pur in assenza di processi partecipativi, è riconosciuta grande legittimità.

<sup>10</sup> Secondo M.P. Garcia-Guadilla, M. Hurtado, *Participation and constitution making in Colombia and Venezuela: enlarging the scope of democracy?*, *Paper for the Latin American Studies Association*, Miami, March 16-18, 2000, 5-6 «*At a minimum, one should not take for granted that greater participation per se transforms 'representative democracy' into a better species, called 'participatory democracy'. Rather, one should concede that in spite of greater participation, 'representative democracy' might deteriorate into 'delegative democracy', where there may be elections but few (if any) mechanisms of horizontal accountability or checks and balances. It is also important to remember that greater participation rarely (if ever) corresponds*

A ben guardare, tuttavia, la riflessione sulle finalità e sugli effetti della partecipazione, prima di guardare a specifiche esperienze costituenti e da queste trarre assunti teorici generalizzabili, dovrebbe muovere da un tentativo di classificazione che miri a operare una selezione sulla base del livello di coinvolgimento della cittadinanza e dell'incisività della partecipazione sulle deliberazioni dell'organo che materialmente redige e approva il testo: premesso che «*the concept of political participation includes the degree of influence participants have over decisions being made in relation to the constitutional document – both in terms of its content and in terms of its adoption*»<sup>11</sup>, occorre analizzare gli elementi che consentono di distinguere i processi costituenti nei quali i meccanismi partecipativi hanno consentito una diretta influenza della cittadinanza sulle decisioni adottate, dagli altri processi che, pur variamente aperti alla partecipazione, non consentano di caratterizzare le costituzioni approvate come documenti autenticamente partecipativi.

Premesso infatti che, al giorno d'oggi «*any constitution written [...] without public or popular consultation would struggle to meet modern standards of legitimacy*»<sup>12</sup>, un'analisi delle tecniche della partecipazione, consente di scorgere, oltre il mito, esperienze partecipative di facciata o meramente propagandistiche, quelle che si risolvono in processi consultivi, e quelle autenticamente partecipate: solo una volta precisati i caratteri di questa ultima categoria, e individuate così le esperienze che possano afferirvi, può correttamente guardarsi agli effetti della partecipazione sui testi approvati, sulla loro percezione di legittimità, come pure sulla loro longevità e democraticità.

A riguardo, tentativi di classificazione della partecipazione nei processi costituenti non sono mancati in dottrina. Già noti e risalenti studi sulla partecipazione applicati ad altri ambiti della vita sociale, quali i luoghi di lavoro<sup>13</sup> e la pianificazione urbana<sup>14</sup>, riconoscendo come «*people can be invited to participate in decision-making procedures in many ways that do not actually involve giving them power to influence the outcome of decisions*»<sup>15</sup> hanno ideato «*typologies and classification schemes covering different forms of participation in order to illustrate that “participation” is not, in fact, exercised in the same manner with the same amount of influence everywhere, rather it differs from one context to the other*»<sup>16</sup>. Tale è la classificazione operata da Carole Patman, la quale distingue tra *pseudo participation*, *partial participation* e *full participation*, a seconda del grado di informazione sui processi decisionali in possesso di chi partecipa, nonché del grado di autorità sulla decisione finale<sup>17</sup>; non dissimile è la classificazione di Sherry Arnstein, che rappresenta una scala di

---

*with ‘equal power over outcomes. Previously marginalized people might have been allowed to speak and vote in recent Constituent Assemblies, but still, this is different from setting political agendas or ultimately determining policy outcomes on an ongoing basis».*

<sup>11</sup> A. Saati, *op. cit.*, 22.

<sup>12</sup> H. Irving, *Drafting, Design and gender* in T.Ginsburg, R. Dikon (eds.) *Comparative Constitutional Law*, Cheltenham, 20.

<sup>13</sup> C. Pateman, *Participation and Democratic Theory*, New York, 1970.

<sup>14</sup> S.R. Arnstein, *A ladder of Citizen Participation*, in *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 1969, 216-224.

<sup>15</sup> A. Saati, *op. cit.*, 23.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> C. Pateman, *op. cit.*, 62 e ss.

partecipazione popolare di otto fasi, divise in tre categorie, la non partecipazione (*non-participation*), la partecipazione simbolica (*tokenism*), e il potere cittadino (*citizen power*)<sup>18</sup>.

Nel 2015, muovendo da tali precedenti, Abrak Saati ha individuato quattro criteri sulla base dei quali classificare numerose esperienze di *constitution-building*, vale a dire chi siano i soggetti che danno avvio al processo, quali siano le forme di comunicazione, quanto inclusivo sia il processo e in chi risieda l'autorità finale per l'approvazione del testo, identificando così cinque categorie: la falsa partecipazione, quella simbolica, limitata, consultiva e sostanziale<sup>19</sup>.

La classificazione di Saati, che per prima pone l'accento, oltre che su elementi strutturali (i soggetti che avviano il procedimento e coloro cui è attribuita l'autorità finale sul testo), sul funzionamento del processo (le forme di comunicazione e l'inclusività del processo), non guarda con dettaglio alla tecnica della partecipazione, vale a dire ai meccanismi posti in essere per consentire che i contenuti derivanti dalla partecipazione popolare al processo incidano sulla deliberazione finale.

Tale approccio, che pone al margine gli effetti e i risultati, per concentrarsi strettamente sulla procedura, muove dalla considerazione per cui la natura partecipativa di un processo costituente è condizionata dai meccanismi di partecipazione, vale a dire l'accesso alle informazioni, il tempo della deliberazione, gli attori del dibattito pubblico ed il suo pluralismo, nonché dai metodi di processamento dei contenuti generati dalla partecipazione – se tali metodi esistono, se sono predeterminati, se esistono metodi di tracciamento delle iniziative popolari accolte nella proposta finale – ed è stato adottato in un più recente studio condotto da Francisco Soto e Yanina Welp<sup>20</sup>.

Tale analisi, unita al metodo adottato nello studio di Saati, è forse in grado di offrire una visione più completa, nonché di distinguere, nell'ambito dei numerosi processi costituenti variamente definiti partecipati, quelli nei quali autenticamente la partecipazione abbia inciso sul testo finale.

Certamente il sorgere di un numero sempre crescente di costituzioni democratiche è stato contrassegnato da intensi fenomeni partecipativi: si pensi alle vicende costituenti di Ecuador e Bolivia, che si iscrivono nel *Nuevo Constitucionalismo Latino*, al nord Africa, laddove alle primavere arabe è seguito un ciclo costituente<sup>21</sup>, come pure all'Islanda, salita alle cronache per il tentativo di scrittura di una Costituzione attraverso un ampio

---

<sup>18</sup> S.R. Arnstein, *op. cit.*, 217.

<sup>19</sup> A. Saati, *op. cit.*, passim.

<sup>20</sup> F. Soto, Y. Welp, *Beyond Fashion and Smokescreens: Citizens' Deliberation of Constitutional Amendments*, in *ConstDelib Working Papers*, 7, 2020.

<sup>21</sup> Cfr. T. Groppi, *La Costituzione tunisina del 2014 nel quadro del costituzionalismo globale*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1, 2014; E. Dalmasso, F. Cavatorta, *Democracy, Civil Liberties and the Role of Religion after the Arab Awakening: Constitutional Reforms in Tunisia and Morocco*, in *Mediterranean Politics*, 2, 2013; C. Gazzetta, *Dopo le Primavere arabe: Parlamenti e parlamentarismo negli ordinamenti giuridici dell'Africa*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 3, 2020.

coinvolgimento della cittadinanza con lo strumento digitale<sup>22</sup>. Ciascuna di queste esperienze ha senza dubbio rappresentato, in misura diversa, altrettanti laboratori costituzionali di partecipazione, offrendo alla riflessione dottrinale numerosi elementi per discorrere delle finalità, degli effetti e delle criticità della partecipazione popolare ai processi costituenti; e tuttavia, operando un'analisi procedurale che guardi specificamente ai meccanismi di partecipazione e ai metodi di processamento dei contenuti, solo taluni di essi possono configurarsi come autenticamente partecipativi.

Più di recente, nel panorama andino, un nuovo processo costituente in Cile ha destato l'attenzione e per certi aspetti la fascinazione degli studiosi, chiudendosi, pochi mesi orsono, con un massiccio rigetto popolare della proposta di Costituzione prodotta dalla *Convención Constitucional*, a seguito di un processo partecipativo che, nonostante gli esiti e talune criticità, è in grado senza dubbio di rappresentare un nuovo *standard* per il costituzionalismo mondiale rispetto alla partecipazione popolare ai processi costituenti<sup>23</sup>. Poco dopo il rigetto ha preso avvio un nuovo processo costituente che si propone, ancora, di attribuire alla partecipazione popolare un ruolo centrale.

Alla luce del processo costituente cileno concluso, ed in vista del nuovo processo che ha preso avvio agli inizi dell'anno in corso, il presente contributo intende offrire un'analisi della tecnica della partecipazione nei lavori della *Convención Constitucional*, inquadrando il processo partecipativo posto in essere nel processo costituente del triennio 2020-2022 nell'ambito delle riflessioni dottrinali sulla partecipazione ai processi costituenti nel *nuevo constitucionalismo andino* e comparando l'esperienza cilena con i processi costituenti dell'area andina che lo hanno preceduto, noti per l'attenzione alla partecipazione popolare.

## 2. Partecipazione popolare e constitution-making nell'area Andina: tra participatory overflow ed egemonia dell'esecutivo

---

<sup>22</sup>Cfr. T. Abbiate, *La e-participation e i processi di elaborazione e revisione costituzionale*, in *Ianus*, 11, 2014; B. Bergsson, P. Blokker, *The Constitutional Experiment in Iceland*, in K. Pocza (ed.), *Verfassunggebung in konsolidierten Demokratien: Neubeginn oder Verfall eines Systems?*, Baden-Baden, 2014; H. Landemore, *When public participation matters: The 2010-2013 Icelandic constitutional process*, in *International Journal of Constitutional Law*, 18, 2020; A. Hudson, *When Does Public Participation Make a Difference? Evidence From Iceland's Crowdsourced Constitution*, in *Policy & Internet*, 2, 2018. Coevo al processo islandese è stato quello di revisione costituzionale in Irlanda, altrettanto ispirato, secondo taluni, a innovazioni partecipative e all'uso dello strumento digitale. Si veda S. Suteu, *Constitutional Conventions in the digital era: lessons from Iceland and Ireland*, in *International and Comparative Law Review*, 38, 2015; D.M. Farrell, C. Harris, J. Suiter, *Bringing people into the heart of Irish constitutional design: The Irish Constitutional Convention 2012-2014*, in X. Contiades, A. Fotiadou (eds.), *Participatory Constitutional Change*, London, 2018; in senso critico si veda E. Carolan, *Ireland's Constitutional Convention: Behind the hype about citizen-led constitutional change*, in *International Journal of Constitutional Law*, 3, 2015.

<sup>23</sup> Sia consentito rinviare a G. Naglieri, *Il momento costituente cileno tra majority illusion e Realpolitik: come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare*, in *Diritti Comparati*, 1, 2023.

I processi costituenti dell'area andina, che si sono posti quali veri momenti di *State building*<sup>24</sup>, mossi dal superamento di modelli politici elitari, dell'egemonia nell'economico del paradigma neoliberale, di relazioni di potere stratificate e riproduttive di forti diseguaglianze e di una costante marginalizzazione dei gruppi vulnerabili e delle identità minoritarie, costituiscono il perfetto laboratorio per un'analisi sui meccanismi di partecipazione popolare ai processi di *Constitution-making*, sul loro reale impatto sul testo finale e sulla loro portata innovatrice rispetto allo stato di cose pre-esistente.

D'altronde, occorre rilevare come, essendo, in queste esperienze, il momento costituente il prodotto di manifestazioni sociali massive di vasti e diversi settori della società che rivendicano lotte antiche e recenti convergendo nell'istanza di un cambio radicale attraverso la scrittura di una nuova Costituzione, la partecipazione popolare è immanente in un tale processo di «riappropriazione, risignificazione, e produzione del democratico come un fatto collettivo»<sup>25</sup>.

Le costituzioni dell'area andina che la dottrina ha iscritto nel *nuevo constitucionalismo* si sono caratterizzate, in particolare, per la ricerca di strumenti di ricomposizione della relazione tra sovranità popolare e istituzioni<sup>26</sup>, circostanza che ha profondamente inciso sulla conformazione dei rispettivi processi costituenti, caratterizzati da innovative forme di partecipazione, che hanno coniugato movimenti *bottom-up* con istituti partecipativi giuridificati<sup>27</sup>.

Tre esperienze costituenti, Venezuela, Bolivia ed Ecuador, sono state, nel corso del passato decennio, oggetto di attenzione della dottrina, tutte e tre caratterizzate, pur con numerosi elementi differenziali, dal fatto che i partiti o i movimenti pionieri del cambio costituzionale avessero recentemente assunto il potere politico, nonché dalle diseguaglianze, dalla crisi sociale, dalla corruzione e dal discredito verso il sistema partitico che precedeva l'ascesa dei nuovi *leader*, tutte circostanze che hanno condotto all'emersione del processo costituzionale nell'ambito di un più ampio conflitto politico tra le *élite* che sino a quel momento controllavano l'accesso al potere e gruppi politici emergenti che hanno promosso radicali cambi istituzionali con il supporto dei settori sino ad allora esclusi dal potere<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> B. Santos de Sousa Santos, *Refundación del Estado en America Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*, Lima, 2010.

<sup>25</sup> A. García Linera, *América Latina y el futuro de las políticas emancipatorias*, in *Crítica y Emancipación*, 3, 2010, 301.

<sup>26</sup> Cfr. R. Viciano Pastor, R. Martínez Dalmau, *Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, in L. F. Ávila Linzán (coord.), *Política, justicia y Constitución*, Quito, 2012, 179.

<sup>27</sup> I. M. Lopresti, *Le costituzioni partecipate nell'area andina. Processi costituenti a confronto in vista dell'elezione dell'Assemblea costituente cilena*, in *Nuove Autonomie*, 1, 2021, 207.

<sup>28</sup> N. Massüger, Y. Welp, *Legality and Legitimacy. Constituent power in Venezuela (1999), Bolivia (2006-2009) and Ecuador (2007-2008)*, in F. Méndez, J. Wheatley (eds.), *Constitution-Making and Popular Participation*, Farnham, 2013. Riprendendo le riflessioni di Boaventura de Sousa, tali esperienze hanno adottato un approccio critico al capitalismo e alle sue conseguenze politiche, istituzionali e sociali, immaginando alternative postcapitaliste dopo il collasso del socialismo reale e alternative precapitaliste precedenti alla conquista e al colonialismo. Cfr. B. De Sousa Santos, *Refundación*, cit., 25 e ss.

Quanto al Venezuela, il momento costituente coincide, come noto, con l'ascesa al potere di Hugo Chavez e del *Movimiento Quinta República* nelle elezioni presidenziali del 1998, a partire dalle quali, in compimento delle promesse elettorali del Presidente, prende avvio, con una rottura della Costituzione del 1961, un processo costituente governato fortemente dall'esecutivo, attraverso un *referendum* popolare consultivo e l'elezione, nel 1999, di una *Asamblea Nacional Constituyente* composta in maggioranza schiacciante (il 92.3 per cento dei seggi) da candidati vicini al governo.

La partecipazione popolare interviene, in tale processo, anzitutto nel corso della campagna elettorale per la ANC (giugno-luglio 1999) dove tanto i partiti tradizionali uniti nel Polo Democratico, quanto il MQR di Chavez e il *Partido Comunista de Venezuela*, uniti nel *Grán Polo Patriótico*, come pure altri movimenti sociali e organizzazioni non governative, sollevarono questioni ritenute centrali da affrontare nel nuovo testo, tra i quali spiccava, per le organizzazioni non governative ed i gruppi allineati a Movimento Bolivariano, la costruzione di un nuovo modello economico<sup>29</sup> e il riconoscimento e la garanzia dei diritti fondamentali. In centinaia di *forum*, seminari ed eventi, organizzati da tutti gli attori in campo, vennero dibattute tali proposte e offerte alla cittadinanza informazioni sulla ANC e sulle questioni che avrebbe affrontato<sup>30</sup>.

Un secondo momento di apertura alla partecipazione popolare è coinciso con il periodo iniziale dei lavori della *Asamblea Nacional Constituyente* – orientativamente i primi due mesi – nel quale si attivarono numerosi canali di partecipazione volti a consentire alla cittadinanza e alle realtà sociali di depositare proposte o intervenire nei dibattiti, attraverso la *Oficina de Atención al Ciudadano*, la *Comisión de Participación Ciudadana*, nonché le commissioni tematiche, tra le quali in particolare assunse rilievo la *Comisión por los Derecho Sociales, la Familia y los Derechos Humanos*. Numerosi tavoli partecipativi furono installati dalla *Oficina*, come pure furono raccolti, stampati e forniti ai costituenti i risultati dei seminari e dei forum precedenti all'elezione<sup>31</sup>.

E tuttavia, tali numerose forme di partecipazione si tradussero in altrettante norme costituzionali solo qualora affini alle proposte del governo<sup>32</sup>, ovvero corrispondenti alle visioni di alcuni membri della ANC, ragione per cui delle 644 proposte presentate alla ANC, rappresentative di 201 organizzazioni sociali, ben poche furono quelle incluse nel testo. Ciò si deve, oltre che all'assenza di meccanismi di processamento dei contenuti provenienti dalla partecipazione<sup>33</sup>, al ferreo controllo dell'attività dell'Assemblea da parte del Presidente Chavez, il quale, imprimendo tempi

---

<sup>29</sup> T. Maingon, C. Pérez Baralt, H. Sonntag, *La batalla por una nueva Constitución para Venezuela*, in *Revista Mexicana de Sociología*, 62, 2000, 111.

<sup>30</sup> *Ibidem*, 114.

<sup>31</sup> M.P. Garcia-Guadilla, M. Hurtado, *op. cit.*, 24.

<sup>32</sup> Secondo A. Brewer Carrías, *The 1999 Venezuelan Constitution-Making Process as an Instrument for Framing the development of an Authoritarian Political Regime*, in L. Miller (ed.), *Framing the State in Times of Transition. Case Studies in Constitution-Making*, Washington, 2010, 515 «*The extreme brevity of this phase did not allow for any real public discussion or popular participation*». Si veda altresì M.P. Garcia-Guadilla, M. Hurtado, *op. cit.*, 24.

<sup>33</sup> F. Soto, Y. Welp, *op. cit.*, 11-12.

serrati ai lavori dell'organo, finì per tagliare il dibattito, nonché per bloccare i tentativi di alcune organizzazioni sociali le cui proposte erano rimaste fuori dai testi approvati delle singole commissioni<sup>34</sup>. Di più, il Presidente introdusse nella fase finale dei lavori alcuni nuovi articoli non previamente discussi dalla ANC, con la finalità di chiudere celermente i lavori dell'organo «*to end the political instability provoked by the constituent process and use the new constitutional framework to relegitimize the public powers through new elections*»<sup>35</sup>.

Il processo costituente del 2007 in Ecuador presenta significativi punti di contatto con quello Venezuelano. L'elezione di un presidente *outsider*, Rafael Correa, leader di *Alianza País*, la promessa elettorale di profonde riforme istituzionali e sociali attraverso una nuova Costituzione, come pure la convocazione di un *referendum* per istituire una *Asamblea Constituyente*, con una evidente (e, nel caso dell'Ecuador, ben più manifesta) rottura della Costituzione vigente, avallata dal *Tribunal Supremo Electoral*, nonché il controllo del Presidente sull'organo, vista la maggioranza di 80 su 130 seggi attribuitagli dall'elezione dell'AC.

Nel rispetto delle previsioni del regolamento di funzionamento dell'Assemblea, a norma delle quali potevano presentare proposte all'organo tanto i suoi componenti, quanto «*los movimientos sociales, las organizaciones de emigrantes, sindicales, indígenas, étnicas, clasistas, cívicas, gremiales y de la sociedad civil, las diferentes instituciones y órganos del Estado y cualquier persona natural o jurídica, individual o colectivamente*»<sup>36</sup>, l'Assemblea operò una strutturata canalizzazione della partecipazione popolare, attraverso l'attribuzione, ad una *Unidad de Participación Social*, del potere di processare, sistematizzare ed assegnare alle *Mesas* (commissioni tematiche) competenti per tema, le proposte ricevute direttamente o tramite la *Secretaría* dell'Assemblea. Di più, oltre ai meccanismi di partecipazione, il regolamento prevedeva un sistema di comunicazione sociale, il quale, unito al sistema di partecipazione era finalizzato a «*garantizar la relación entre [la Asamblea Constituyente] y la sociedad y el acceso a la información como derecho de las personas y responsabilidad del Estado*».

Il sistema di partecipazione era integrato da «*mecanismos de diálogos sociales, asambleas territoriales o veedurías ciudadanas*», nonché da un peculiare meccanismo di audizione della cittadinanza da parte del *Pleno* dell'Assemblea o da parte delle *Mesas* noto come *Comisión General*, un tempo di trenta minuti durante il quale si ricevevano organizzazioni e cittadini che presentavano temi o problemi di competenza dell'Assemblea, e durante il quale era vietato ai componenti abbandonare la seduta. La *Comisión General* era dichiarata dal presidente del *Pleno* o della *Mesa*, ovvero dalla metà più uno dei membri presenti.

I documenti del processo costituente erano pubblicati sulla pagina web dell'Assemblea, così come su una *Gaceta Constituyente*, inteso quale organo ufficiale di diffusione dell'Assemblea costituente, dove si riportavano le decisioni e le risoluzioni dell'organo.

---

<sup>34</sup> Secondo M.P. Garcia-Guadilla, M. Hurtado, *op. cit.*, 24 «*Nonetheless, this reactive participation was cut off by President Chavez who imposed at the last moment some new articles without a real discussion in the ANC*».

<sup>35</sup> A. Brewer Carrías, *op. cit.*, 515.

<sup>36</sup> Art. 23 Reglamento de funcionamiento de la Asamblea Constituyente.



Quanto all'incidenza di un tale apparato partecipativo sul prodotto finale, si sono segnalate due tappe nei lavori dell'Assemblea. Un primo momento dialogico, nel quale la partecipazione popolare ha consentito all'organo di discutere di questioni come democrazia partecipativa, modello di sviluppo sostenibile, complementarità tra Stato, natura e società<sup>37</sup>, ed un secondo momento, quello della fase di scrittura del testo, nel quale la dispersione e la frammentazione della partecipazione, come pure la numerosità delle proposte, dei materiali e delle audizioni, hanno prodotto un *participatory overflow*, giacché la partecipazione popolare, lungi dall'essere indirizzata e procedimentalizzata attraverso un chiaro metodo di processamento dei contenuti e di tracciamento delle proposte nel testo finale, ha assunto perlopiù la forma del dialogo aperto. Tale è stato il giudizio della stessa *Unidad de Participación Social*, secondo la quale l'appoggio alla partecipazione da parte delle *Mesas* non fu uniforme, e l'Assemblea non adottò meccanismi chiari di organizzazione dei lavori e dei contenuti sistematizzati da parte della *Unidad*<sup>38</sup>, al punto che gli spazi più rilevanti di partecipazione paiono essere state le udienze con le *Mesas* e gli incontri itineranti organizzati per il Paese.

Pur con le peculiarità sue proprie, il processo costituente avviato in Bolivia nel 2006, sorge e si sviluppa con le medesime dinamiche di Venezuela ed Ecuador. Già nell'anno 2003, sotto la presidenza di Gonzalo Sánchez, si intensificarono mobilitazioni sociali di gruppi di indigeni e *campesinos* che chiedevano un cambio del modello economico neoliberale che da oltre un ventennio comportava profonde diseguaglianze nella distribuzione della ricchezza, un sistema politico elitario e destinato a mantenere al potere l'etnia europea, caratterizzato da scarsa legittimazione della politica rappresentativa come pure da scarsa partecipazione popolare. Così, a meno di un anno delle elezioni presidenziali nelle quali Evo Morales risultò eletto, il Presidente procedette alla convocazione, con legge speciale, di una *Asamblea Constituyente* composta da 255 membri, dei quali, nelle elezioni del 2 luglio 2006, ne risultarono eletti 137 del partito del Presidente, il MAS – *Movimiento al Socialismo*. Tuttavia, diversamente dal caso venezuelano ed ecuadoriano, la partecipazione al processo costituente si innesta in un clima politico differente: l'elezione di Evo Morales aveva cambiato sostanzialmente le relazioni di forza tra settori sociali, etnici e territoriali<sup>39</sup>, così che, a fronte di tale circostanza, i settori e i territori non prevalentemente indigeni adottarono una strategia separatista, disconoscendo gran parte delle funzioni del Presidente e del *Congreso Nacional*. Di più, i numerosi tentativi delle opposizioni di ribaltare i nuovi rapporti di potere costellarono

---

<sup>37</sup> Tuttavia, secondo M. Navas, *Proceso constituyente, participación y un nuevo diseño democrático en la constitución ecuatoriana actual*, in *Confluente. Rivista di Studi Iberoamericani*, 6, 2014, 101 «*la participación desarrollada por las diversas organizaciones sociales acusó una tendencia a la dispersión. Esta se orientó fundamentalmente a la formulación de propuestas puntuales, relacionadas particularmente con el ámbito de acción de cada organización*».

<sup>38</sup> Carter Center, *Informe final sobre la Asamblea Constituyente de la República del Ecuador*, Quito, 2008, 12.

<sup>39</sup> Cfr. A. Tsolakis, *Crisis in Bolivia: Evo Morales, MAS and Elite Resistance to Change*, in *Nicosia: Centre for World Dialogue*, 10, 2008; T. Salman, *Searching for Status: New Elites in the New Bolivia*, in *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 86, 2009.

l'interezza dei lavori della *Asamblea*: si pensi al *referendum* revocatorio del 2008 contro il Presidente Morales, che si concluse invece con un voto a suo favore pari al 67 per cento, come al disconoscimento degli esiti del *referendum* e al tentativo di Golpe immediatamente successivo, o, ancora, alla successiva *masacre de Pando*, nella quale almeno 19 *campesinos* simpatizzanti del Presidente furono assassinati, 53 feriti e un numero indefinito fatti sparire forzatamente.

Tali avvenimenti hanno reso quello boliviano un processo assai più complesso, segnato da battute di arresto e dalla necessaria ricerca di attori politici addizionali, che consentissero di compiere il mandato popolare e di approvare una nuova Costituzione. Da qui la circostanza per cui il testo definitivamente approvato dall'Assemblea sia risultato pesantemente modificato, a fronte di numerose concessioni alle opposizioni, le quali, tuttavia «*nunca presentaron ni pretendieron preparar un texto base a partir de los informes por minoría, es decir, no había ningún interés en que esta Asamblea cumpliera su mandato*»<sup>40</sup>.

Ciò premesso, quanto alla partecipazione, deve rilevarsi come il testo approvato nel 2009 non costituisca il frutto di una sola redazione da parte dei membri dell'Assemblea, quanto una «*elaboración colectiva que consideró a al menos 80 iniciativas diferentes y de diversa índole*»<sup>41</sup> tra le quali assume rilievo il documento presentato dal *Pacto de Unidad Indígena Originario Campesino*, nonché i dieci punti fondamentali presentati dal MAS. A queste si aggiunsero le proposte degli altri partiti rappresentati nell'Assemblea, come pure le proposte, sintetizzate e sistematizzate e messe a disposizione delle commissioni dell'*Asamblea Constituyente*, esito dei lavori del *Consejo Nacional Constituyente*, che aveva la finalità di promuovere assemblee locali di discussione.

Ancora, nella fase centrale dei lavori si è prevista l'istituzione di una *Representación para la Asamblea Constituyente*, appositamente pensata per promuovere la partecipazione e processare le proposte elaborate in assemblee locali, l'istituzione di organismi decentrati dipendenti dall'Assemblea (le *Representaciones Departamentales*) e preposti al dialogo tra i costituenti eletti e la cittadinanza, in ciascuno dei nove Dipartimenti del Paese, nonché l'istituto della *iniciativa constituyente ciudadana*, che garantiva a ciascun cittadino, individualmente o collettivamente, il diritto di presentare proposte di norme costituzionali. E tuttavia, in assenza dei meccanismi di processamento e tracciamento delle proposte, nonché a fronte di una Assemblea divisa e non governata dalla maggioranza del presidente Morales, in un Paese profondamente segnato da tensioni politiche, si è giunti ad approvare un testo profondamente riformato rispetto alla proposta originale dell'Assemblea, che inevitabilmente ha messo al margine gli esiti della partecipazione.

---

<sup>40</sup> O. Vega, *Los caminos para vivir bien. El proceso constituyente boliviano*, in T. Ernst, S. Schmalz (eds.), *El primer gobierno de Evo Morales: un balance retrospectivo*, La Paz, 2012, 41.

<sup>41</sup> M. Hoehn, *Participación Ciudadana en el Proceso Constituyente Boliviano*, in *Serie Minutas*, 56, 2020, 6.

Oltre ai processi costituenti del ventennio passato, vi è chi segnala, nel panorama andino, i più risalenti processi in Brasile (1988) e in Colombia (1991).

Quanto all'esperienza brasiliana, deve segnalarsi che, con la fine della dittatura militare nel 1985, si fece sempre più insistente la richiesta di una Costituzione popolare (*Constituição Cidadã*) rappresentativa e partecipativa<sup>42</sup>, richiesta esaudita con la convocazione di una *Assembleia Nacional Constituinte* (ANC), composta dai membri della Camere e del Senato federale riuniti<sup>43</sup>.

I lavori della ANC presero avvio senza alcun *anteprojeto*, e si svilupparono in sette tappe (introduzione, subcommissioni tematiche, commissioni tematiche, commissione di sistematizzazione, *Plenário*, commissione di redazione, conclusione) a loro volta divise in 26 fasi<sup>44</sup>. Già prima dell'avvio dei lavori dell'*Assembleia*, la Commissione per la Costituzione e la giustizia del Senato federale, tra marzo 1986 e luglio 1987, procedette ad un tentativo di mobilitazione della società attraverso il progetto "*Diga Gente e Projeto Constituição*", mettendo a disposizione della cittadinanza, negli uffici postali, formulari per inviare proposte o segnalare questioni ai membri della ANC<sup>45</sup>. Si stima che furono ricevuti 72 mila formulari, il cui effetto fu però più simbolico che pratico, giacché il successivo regolamento interno della ANC non accolse tale forma di partecipazione popolare<sup>46</sup>. Ciononostante, il Regolamento contemplava numerose forme di partecipazione, in differenti tappe del processo costituente. Prevedeva infatti che proposte e questioni provenienti da qualunque realtà sociale potessero essere poste all'attenzione della ANC, che sarebbero state trasmesse al Presidente e alle rispettive commissioni; prevedeva che in ciascuna subcommissione tematica si riservassero da 5 a 8 riunioni ad udienze pubbliche «*de entidades representativas de segmentos da sociedade*»; ancora, che gli elettori, in numero di almeno 30 mila, potessero presentare emendamenti scritti all'Assemblea, nonché perorare tali emendamenti, in un intervento di

---

<sup>42</sup> Tali erano le aspettative rispetto al nuovo testo, come dichiarato dal Presidente della *Assembleia Nacional Constituinte*, Ulisses Guimarães, e come rammentano J.D. Barrientos-Parra, S.R. Gasparetto Lunardi, *A democracia participativa na Assembléia Nacional Constituinte e na Constituição de 1988*, in *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 121, 2020, 423 e ss.

<sup>43</sup> Emenda Constitucional n° 26, de 27 de novembro de 1985, Art. 1: «*Os Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão, unicameralmente, em Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1o de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional*».

<sup>44</sup> M.M. Oliveira, *Fontes de informações sobre a Assembleia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde buscá-las e como usá-las*, Brasília, 1993, cit. in J.D. Barrientos-Parra, S.R. Gasparetto Lunardi, *op. cit.*, 429.

<sup>45</sup> R. Rauschenbach, *Processes of direct democracy on the federal level in Brazil: An inventory and a research outlook*, in *C2D Working Paper Series*, 40, 2011.

<sup>46</sup> Tuttavia, il risultato della raccolta dei formulari è stata la creazione del database SAIC - *Sistema de Apoio Informático à Constituinte*. Il SAIC raccoglieva il testo completo dei suggerimenti inviati dai cittadini, nonché l'identificazione dei proponenti, diventando così una fonte importante per comprendere la realtà brasiliana all'epoca dell'Assemblea costituente del 1987. Il SAIC è tuttora disponibile sul portale del Senato federale insieme ad altri database storici.

massimo 20 minuti, attraverso un rappresentante, in seno alla *Comissão de Sistematização* della ANC.

Con specifico riferimento a tali ultimi strumenti, si stima che siano state presentate correttamente tra i 9.770 e i 12.000 emendamenti, contenenti all'incirca 12.000 proposte differenti<sup>47</sup>.

Il processo costituente colombiano invece, risalente al 1991, prende l'abbrivio attraverso il noto *movimiento de la septima papeleta*, sorto originariamente da movimenti universitari, mossi dalla volontà di richiedere la convocazione di una Assemblea costituente, che proponevano, in occasione delle elezioni del 1990, di presentare una ulteriore scheda elettorale per mostrare il favore del corpo elettorale per la scrittura di una nuova costituzione<sup>48</sup>. Il processo muove formalmente i suoi passi con la decisione del Presidente Gaviria, il quale, confermando il contenuto del decreto del suo predecessore, che prevedeva che alla fine dell'*estadio de sitio* – dichiarato per via dei disordini pubblici e della violenza occorsa durante le elezioni presidenziali – si sarebbe proceduto ad uno scrutinio ufficiale dei voti espressi nella officiosa *septima papeleta*, accordò con le forze politiche in Parlamento le funzioni, la composizione e la durata del mandato dell'Assemblea costituente. Su iniziativa dell'esecutivo, furono organizzati tavoli di lavoro e commissioni preparatorie, nonché, prima dell'elezione dell'Assemblea, più di 1580 tavoli di lavoro in tutto il paese, al cui esito vennero prodotte più di 100 mila proposte<sup>49</sup>, sistematizzate e sintetizzate dalle commissioni preparatorie ed inviate all'Assemblea<sup>50</sup>.

Le successive elezioni per l'*Asamblea Constituyente* restituirono tuttavia un quadro frammentato, circostanza che consentì all'organo di operare solo attraverso un'attitudine compromissoria. Ciò impose dunque un certo ridimensionamento delle proposte provenienti dalla cittadinanza, che dovettero cedere il passo alle mutevoli coalizioni sorte su singole questioni<sup>51</sup>.

### 3. Le ambizioni e la visione della Convención Constitucional cilena. Un nuovo standard per il costituzionalismo partecipativo?

Come si è visto, talune esperienze costituenti passate alla storia per il loro carattere partecipativo, lette invece attraverso la tecnica della partecipazione, offrono all'analisi un quadro differente, che segnala talvolta l'assoluto e incontrollato protagonismo dell'esecutivo sulla partecipazione popolare e sull'intero processo decisionale (sono questi i casi di Venezuela ed Ecuador), talvolta ancora, pure a fronte di autentico spirito partecipativo, come la frammentazione e la polarizzazione, *cleavages* sociali, etnici e politici, finiscano per prevalere sulle deliberazioni popolari, richiedendo

---

<sup>47</sup> J. C. Araújo, D.B. Azevedo, A.L. Backes, (org.), *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*, Brasília, 2009, 26.

<sup>48</sup> I.M. Lopresti, *op. cit.*, 210.

<sup>49</sup> C. Jiménez Martín, *Momentos, escenarios y sujetos de la producción constituyente. Aproximaciones críticas al proceso constitucional de los noventa*, in *Análisis Político*, 58, 2006, 132-156.

<sup>50</sup> A.M. Bejarano, R. Segura, *Constituent Assemblies and Democracy: A Critical Reading of the New Constitutionalism in the Andes*, in *Colombia Internacional*, 79, 2013, 19-48.

<sup>51</sup> I.M. Lopresti, *op. cit.*, 211.

compromessi che finiscono per porre nell'ombra lo sforzo partecipativo, o, ancora, per trasformarlo in mera consultazione dialogica con la cittadinanza (è questo il caso della Bolivia, e, per certi aspetti della Colombia). Solo eccezionalmente i meccanismi di partecipazione, la loro corretta collocazione temporale nelle differenti fasi del processo, come pure la loro limitazione, sono in grado di attribuire incisività alle deliberazioni popolari: l'esperienza brasiliana insegna la bontà di scelte orientate alla coniugazione di meccanismi *bottom-up* e *top-down*, al contemperamento di modelli partecipativi consultivi e deliberativi (quali l'emendamento popolare), nonché al contenimento dei numeri della partecipazione, attraverso la fissazione di soglie numeriche in grado di dimostrare la coagulazione del consenso attorno a proposte condivise. L'alternativa ad una tale attitudine rigorosa alla partecipazione pare infatti quel *participatory overflow*, che si è visto in Ecuador e Bolivia, un eccesso di partecipazione che ha finito per insabbiare il pur poderoso prodotto della partecipazione.

Per non sfociare nel *participatory overflow*, la partecipazione deve essere organizzata, instradata, persino limitata, affinché la società possa autenticamente compartecipare alle deliberazioni dell'organo costituente, e non divenire una comparsa in un progetto esclusivamente governato dall'alto, ovvero privo di qualsiasi controllo, abbandonato alla mercé degli eventi politici.

Questa è la lezione che la Convenzione Costituzionale cilena pare avere compreso: anche attraverso un attento studio dei precedenti della partecipazione nei processi costituenti, nonché memore dalle ragioni del fallimento del tentativo costituente partecipato della presidente Bachelet partito nel 2015 e naufragato nel 2018, la *Convención* ha adottato un approccio rigoroso alla partecipazione popolare, facendone l'oggetto di due appositi e articolati regolamenti.

Il momento costituente avviato dalla presidente Bachelet nel 2015 ed il suo fallimento, costituivano infatti niente più che un crudo esempio di come la mancanza di partecipazione effettiva (e di percezione partecipativa) nella fase centrale del processo, vale a dire quella di incorporazione delle risultanze delle consultazioni popolari nella proposta di Costituzione, rischiasse di far perdere alla fase costituente centralità e legittimità: quell'itinerario largo e sinuoso<sup>52</sup> di consultazioni web, *encuentros locales autoconvocados* e *cabildos regionales* e la mole senza precedenti di riflessioni e deliberazioni sulla Costituzione e sul futuro assetto della società cilena racchiuse e sistematizzate nelle «*bases ciudadanas para una nueva Constitución*» redatte dal *Consejo de Observadores del Proceso Constituyente* nominato dalla stessa presidente, hanno avuto un contenuto perlopiù simbolico, se si considera l'assoluta oscurità del processo di scrittura del progetto di Costituzione inviato dalla presidente Bachelet alle camere sul finire del suo mandato, senza consultazione previa con le forze politiche, con gli attori sociali, e senza alcun meccanismo di verifica dell'impatto degli esiti dei

---

<sup>52</sup> A. Coddou McManus, *The Chilean Constituent process: A long and winding road*, in *Iconnetctblog*, 4 maggio 2016.

«*dialogos ciudadanos*»<sup>53</sup> nella proposta redatta dagli esperti di nomina presidenziale<sup>54</sup>.

La partecipazione popolare al processo, definita *incidente e vinculante* innerva, nel progetto dei costituenti, ogni momento ed ogni fase del processo, dalla scrittura del regolamento alla stesura delle norme e si pone quale elemento centrale per creare una connessione tra i cittadini e l'organo costituente, nonché per il riconoscimento e la legittimazione della proposta finale.

D'altronde, considerata la condizione del dibattito politico in Cile, la netta separazione tra cittadinanza e politica tradizionale<sup>55</sup>, le circostanze nelle quali progressivamente sorge nel paese la coscienza della necessità di una nuova Costituzione, le caratteristiche dell'*estallido social* del 2019 e gli esiti dell'elezione della *Convención*, che hanno visto il trionfo di candidati indipendenti rivenienti da molte delle realtà sociali che ambivano ad un cambio del modello politico per favorire la partecipazione popolare alla vita democratica del Paese<sup>56</sup>, non sorprende affatto come richiami alla necessità di strumenti partecipativi circolassero fin dall'approvazione dell'*acuerdo por la paz social y la nueva Constitución* del novembre 2019, e dunque la centralità che la Convenzione abbia voluto attribuire alla partecipazione in un tale storico momento.

Invero, già nell'attribuzione delle risorse alla *Convención* nella legge di bilancio per il 2021, le forze politiche avevano riconosciuto la necessità di rispondere a tale domanda proveniente dalla società civile stanziando somme direttamente finalizzate a «*actividades de participación ciudadana y difusión*», rivelatesi tuttavia insufficienti rispetto alla ambiziosa strategia di

---

<sup>53</sup> F. Soto, Y. Welp., *op. cit.*

<sup>54</sup> S. Verdugo, J. Contesse, *The Rise and Fall of a Constitutional Moment: Lessons from the Chilean Experiment and the Failure of Bachelet's Project*, in *International Journal of Constitutional Law Blog*, 13 marzo 2018.

<sup>55</sup> Secondo V. Valdivia, *Estabilidad y Constitucionalismo: las sombras de la excepcionalidad chilena. En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Santiago de Chile, 2010, 140 «*historicamente la clase dirigente chilena se ufano de haber construido un país estable y en orden. Sin embargo su relación con la democracia fue tensa, alejándose de sus concepciones muy tempranas*». Con riguardo alla crisi della politica in Cile e all'avvento dei movimenti sociali dal basso, si vedano a M. A. Garretón (coord.), *La gran ruptura, Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI*, Santiago de Chile, 2016; C. Ruiz, *De nuevo la sociedad*, Santiago de Chile, 2016; J. P. Luna, *Chile's Crisis of Representation*, in *Journal of Democracy*, 3, 2016; J. P. Luna, D. Altman, *Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization*, in *Latin American Politics and Society*, 2, 2011; C. Heiss, *Legitimacy Crisis and the Constitutional Problem in Chile: A Legacy of Authoritarianism*, in *Constellations*, 3, 2017.

<sup>56</sup> Come segnalava, prim'ancora dell'avvio dei lavori della *Convención*, D. Miranda Reyes, *Transparencia y participación ciudadana. Invitados indispensables en el proceso constituyente*, in A.A.V.V., *Propuestas radicales para una nueva Constitución*, Santiago de Chile, 2021, 16, riconoscere la germinazione del proceso costituente «*en un movimiento ciudadano categórico con relación a su masividad, refrendándose dicha voluntad en el plebiscito nacional del 25 de octubre de 2020, tanto en su deseo de contar con un nuevo texto constitucional como que aquel fuese elaborado por la ciudadanía ajena a la institucionalidad actual*» comportava necessariamente «*la aspiración y, además, la necesidad que la intervención ciudadana no se agote en los procesos plebiscitarios y electorales, sino que aquel permee todo el proceso constituyente*».

partecipazione posta in essere dalla Convenzione; il *Pleno*, al momento di costituire le prime tre commissioni provvisorie, ha richiesto alla Commissione per il Regolamento di proporre «*mecanismos de participación popular*» e «*los mecanismos que aseguren a los pueblos y naciones originarias la participación efectiva, vinculante y continuada, conforme a la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas*», successivamente attribuiti, rispettivamente, alle neo-costituite commissione per la partecipazione popolare e commissione per la partecipazione indigena. Tutte le otto commissioni provvisorie costituite, che avevano ricevuto dal *Pleno* il mandato di avviare consultazioni popolari nella fase di produzione delle parti regolamento di loro competenza, hanno poi avviato meccanismi informali di partecipazione<sup>57</sup>.

La partecipazione popolare al processo costituente, riconosciuta dal Regolamento generale della convenzione come il «*derecho a participar en la creación y deliberación de la norma constitucional con el fin de generar un impacto real en su debate y aprobación. Lo anterior, sea de forma individual o colectiva, desde todos los sectores, territorios y comunidades del país, con pertinencia cultural y perspectiva de género en las distintas instancias del proceso constituyente*» nonché per quanto attiene alla partecipazione indigena come il «*derecho de las naciones originarias a participar en todas las etapas de la creación de la norma constitucional, con el objeto de generar un impacto real en su deliberación y aprobación. Lo anterior, mediante mecanismos de consulta y participación, conforme a los estándares que establece la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y demás instrumentos internacionales*» è stata oggetto, come si diceva, di due regolamenti separati, uno che disciplina gli strumenti generali di partecipazione popolare con alcune norme speciali per il popolo tribale afrodiscendente (*Reglamento de mecanismos, orgánica y metodologías de participación y educación popular constituyente*) ed uno speciale dedicato alla partecipazione dei popoli indigeni (*Reglamento de participación y consulta indígena*).

Quanto al primo regolamento, deve porsi in rilievo da un lato la coniugazione dei meccanismi partecipativi autoconvocati (iniziativa popolare di norme e incontri autoconvocati) con quelli convocabili dalla Convenzione (*plebiscito intermedio dirimente, audiencias publicas obligatorias, cuenta popular constituyente, jornadas nacionales de deliberación, foros deliberativos, cabildos comunales*) e dall'altro l'utilizzo degli strumenti digitali per favorire l'accesso, la sistematizzazione e la tracciabilità delle informazioni, delle proposte e delle questioni oggetto di dibattito: si è prevista la costituzione di una piattaforma digitale di partecipazione popolare – con la più ampia finalità di favorire la partecipazione e la sistematizzazione delle proposte e funge da banca dati e dispensatore di informazioni semplici ed accessibili<sup>58</sup>, di navigazione intuitiva e programmata con approccio *mobile-friendly*, per consentire un accesso generalizzato da dispositivi mobili, che rappresentano

---

<sup>57</sup> Nel *Boletín del Monitor Constitucional*, *El enorme desafío de la participación ciudadana en la Convención Constitucional*, si contano in questa fase un totale di 1.200 richieste di partecipazione alle consultazioni pubbliche, presentate da 821 soggetti.

<sup>58</sup> Art. 26 Reglamento de participación popular.

gli strumenti più diffusi nella società<sup>59</sup> – e di un registro pubblico di partecipazione popolare, al quale ogni cittadino o organizzazione che desiderasse partecipare nel processo costituente aveva l'onere di iscriversi.

Tale piattaforma, oltre a contenere sezioni riservate al caricamento dei verbali delle assemblee popolari autoconvocate e dei *cabildos* organizzati dalle istituzioni locali, è servita per porre in essere il più innovativo dei meccanismi di partecipazione: l'iniziativa popolare di norma, la cui implementazione si serve dei mezzi digitali ai fini di porre in essere un meccanismo di partecipazione pubblico, accessibile universalmente ma non indiscriminato, idoneo a filtrare le proposte all'attenzione della Convenzione, circostanza necessaria ad evitare che gli esiti della partecipazione, insabbiando il lavoro delle commissioni, conservino valore meramente formale – e dunque ad evitare un *participatory overflow* –.

Rigettando un modello massivo di proposte incontrollate, il Regolamento ha previsto la registrazione di qualunque cittadino o entità ad un registro di partecipazione popolare come meccanismo previo per presentare iniziative popolari di norma e per sostenerne altre, fissando a 7 la capacità di proposta e di sostegno per ciascun soggetto e prevedendo una raccolta digitale di sottoscrizioni sulla medesima piattaforma per ciascuna proposta. Le proposte che avessero raggiunto 15 mila firme da almeno 4 regioni diverse sarebbero state iscritte all'ordine del giorno della commissione competente e processate come se fossero di iniziativa dei membri della Convenzione. La *Secretaría de participación popular* ha curato la raccolta, la pubblicazione e la sistematizzazione delle proposte, come anche la trasmissione di quelle che avessero raggiunto il quorum alle Commissioni, la verifica dell'iter di ciascuna proposta e la pubblicazione di aggiornamenti sulla piattaforma.

Al di là di tale strumento, deve rilevarsi come anche gli altri meccanismi previsti dal Regolamento come le audizioni pubbliche, i *cabildos*, le assemblee autoconvocate, siano stati integrati in un cronoprogramma unitario, che ha incasellato ciascun istituto partecipativo in una specifica fase dei lavori della Convenzione, prevedendo la costante sistematizzazione degli esiti e la trasmissione alle commissioni competenti per garantire l'incidenza reale della partecipazione.

Una attenta predeterminazione dei tempi, dei metodi di raccolta, sistematizzazione, trasmissione e pubblicazione degli esiti della partecipazione rappresenta dunque una assoluta innovazione rispetto al passato. Per vero, l'ambizione della Convenzione era andata ben oltre, giacché il regolamento aveva previsto l'istituzione di uffici popolari costituenti presso le zone più remote del Paese e con scarsità di accesso alla rete, la convocazione di *jornadas populares de deliberación* in giorni festivi al fine di dibattere in assemblee locali e deliberare su questioni non ancora decise dalla Convenzione, nonché la convocazione di uno o più plebisciti intermedi dirimenti, finalizzati a determinare definitivamente il contenuto di talune norme costituzionali di particolare rilievo o controverse, il che avrebbe consentito altresì di sottrarre l'elettore a quella "estorsione

---

<sup>59</sup> R. Iannacone, *I processi costituenti "partecipati": il caso cileno*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2, 2022, 336.



democratica” di approvare un testo nell’interezza in referendum<sup>60</sup>, strumento che non ha trovato spazio nel processo in ragione dell’introduzione di tale strumento nel Regolamento senza un previo accordo con il Governo, il cui consenso ed il cui impegno, anche di bilancio, era indispensabile per convocare i comizi, avviare l’*iter* referendario e consentirne il regolare svolgimento.

Quanto alle *oficinas territoriales constituyentes*, uno studio operato nel corso del proceso costituente, ha rivelato che, ad onta dell’accordo della *Convención* con la *Asociación de Municipalidades de Chile*, gli uffici furono istituiti in sole 35 comuni in contesto di isolamento geografico, i cui funzionari non avevano ottenuto dalle rispettive amministrazioni informazioni e supporto alcuno per l’eventuale assistenza alla cittadinanza, circostanza questa che certamente più che alla volontà o alla capacità della *Convención*, si deve alla volontà e alla capacità delle amministrazioni territoriali di collaborare al processo costituente.

Quanto invece alle *Jornadas populares de deliberación*, ideate come uno strumento di deliberazione popolare sul territorio, in un giorno festivo e di forma simultanea, deve rilevarsi come queste si siano tenute solo nei giorni dal 27 al 29 maggio 2022, in una fase già piuttosto tarda della deliberazione del testo, e dunque di come abbiano *de facto* mutato nel corso del tempo la loro funzione, divenendo più che altro momenti di informazione alla cittadinanza<sup>61</sup>.

A ciò si è accostata, come si è detto, una attenzione peculiare alla partecipazione dei popoli indigeni<sup>62</sup>, attraverso un procedimento parimenti innovativo costituito dalla consultazione delle comunità indigene, dalla stesura di una bozza contenente i principi delle norme costituzionali per la tutela e la valorizzazione dell’autonomia collettiva dei popoli indigeni sottoposta a deliberazione autonoma di ciascuna comunità: alla partecipazione strettamente intesa deve distinguersi il processo di consultazione collettiva, che muove dall’elaborazione da parte della *Comisión de Derechos de Pueblos Indígenas y de Plurinacionalidad*, di un documento base per il processo di partecipazione e consultazione contenente una proposta di catalogo di diritti dei popoli indigeni e le rispettive garanzie costituzionali, da sottoporre successivamente alla deliberazione da parte delle comunità indigene, secondo le proprie regole ed istituzioni<sup>63</sup>. Nell’ambito degli istituti

---

<sup>60</sup> R. Gargarella, *Diez puntos sobre el cambio constitucional en Chile*, in *Nueva Sociedad*, 285, 2020.

<sup>61</sup> E. Andahur Soto, *¿Como fué la participación popular durante la Convención Constitucional? Análisis de mecanismos participativos*, in *Plataforma Rumbo Colectivo*, 6, 2022, 6.

<sup>62</sup> J.J. Faundes Peñafiel, *Claves del proceso constituyente chileno (2019-2022), a la luz de la participación política de los pueblos indígenas*, in *Revista CUHSO*, 2, 2022. Per una analisi della legge che ha attribuito seggi riservati per l’elezione della *Convención* ai popoli indigeni, si veda E. Buono, “Chile, la alegría ya viene?": la *Ley de escaños reservados para pueblos originarios e la composición “plurinazionale” della Convención costituyente cilena*, in *DPCE Online*, 1, 2021

<sup>63</sup> C.R. Pacheco Huaiquifil, *Asimetrías y simetrías en la participación política de los pueblos originarios. Experiencias sociopolíticas en y desde el contexto constituyente chileno y del Wallmapu*, in *Encuentros. Revista de Ciencias Jumanas, Teoría Social y Pensamiento Crítico*, 16, 2022.

partecipativi in senso stretto, il regolamento ha previsto l'iniziativa costituente indigena disciplinata con norme di favore ed in misura assai meno formalizzata rispetto all'iniziativa popolare costituente.

Venendo ai numeri, la partecipazione nel processo costituente del triennio 2020-2022 mostra certamente un coinvolgimento popolare significativo, sebbene, soprattutto per quanto attiene agli incontri realizzati, non possa registrarsi quel fenomeno di massa che probabilmente i costituenti immaginavano: secondo dati comunicati dalla *Convención Constitucional* a chiusura dei lavori, circa 16 mila incontri hanno visto la partecipazione di oltre 154 mila persone, numero che, così letto, si colloca ben al di sotto delle circa 200 mila persone coinvolte nel processo partecipativo avviato dalla presidente Bachelet nel 2015. Certo, le cifre dell'iniziativa popolare di norma restituiscono una percezione diversa della partecipazione, e depongono a favore dell'utilizzo del mezzo digitale: sempre a chiusura dei lavori risultavano depositate 6114 IPN, con la partecipazione di 980 mila persone, delle quali 75 hanno raggiunto il quorum di 15 mila firme necessarie per la trasmissione dell'iniziativa alle commissioni tematiche, circostanza che certamente rende l'esperienza cilena il più grande esperimento di *e-participation* in un processo costituente ad oggi registrato<sup>64</sup>.

Ben oltre i numeri – i quali, va detto, non possono che dipendere altresì dal tempo che la cittadinanza ha avuto a disposizione per partecipare, tempo che, nel caso cileno si è mostrato quantomai tiranno, soprattutto in ragione dei mesi occorsi per l'approvazione del regolamento generale e degli ambiziosi regolamenti di partecipazione, che hanno eroso significativamente i tempi fissati dalla legge – ciò che resta di un tale processo è lo *standard* che ha fissato per la partecipazione popolare nei futuri processi costituenti, in termini di apertura, pubblicità, accessibilità e inclusione, nonché di incidenza e tracciabilità della determinazione popolare rispetto al deliberato definitivo.

#### 4. Eredità rinnegate: il Cile di fronte a un nuovo processo costituente

Come si è in apertura segnalato, il Cile si muove, nel corso di questi mesi, verso un nuovo processo costituente, che, nell'auspicio delle forze politiche firmatarie del cd. *Acuerdo por Chile*, si chiuderà in questo stesso anno. L'accordo, trasfuso in legge di revisione costituzionale dalle camere<sup>65</sup>, rappresenta, per aspetti sostanziali e procedurali, una netta cesura rispetto al processo appena chiuso. Accanto a un *Consejo Constitucional*, composto da 50 membri che si eleggono esattamente nei giorni in cui questo scritto viene alla luce, la legge ha previsto l'operare di una *Comisión experta*, composta da 24 membri, di cui 12 eletti dalla Camera e 12 dal Senato, la quale, prim'ancora dell'elezione del *Consejo*, si è insediata e ha iniziato a dibattere e deliberare un articolato che fungerà da base per le deliberazioni dell'organo elettivo.

---

<sup>64</sup> G. Naglieri, *Il momento costituente*, cit.

<sup>65</sup> Ley 21.533 – *Modifica la constitución política de la República con el objeto de establecer un procedimiento para la elaboración y aprobación de una nueva constitución política de la República*, entrata in vigore il 17 gennaio 2023.

Da organo di chiusura funge il *Comité técnico de admisibilidad*, chiamato a garantire che i lavori dei due organi si svolgano nel rispetto delle *bases constitucionales* contenute nell'accordo di avvio del processo.

L'intero processo, apertosi con l'elezione della *Comisión experta* nel gennaio scorso, dovrà concludersi con un *plebiscito de salida* già fissato per il 17 dicembre 2023, circostanza che non può che lasciare dubbiosi circa il ristrettissimo tempo che avrà il Consiglio per elaborare il testo della nuova Costituzione, dal momento che è appena entrato in funzione, il 7 giugno scorso.

In un così breve lasso di tempo, tuttavia, il Consiglio non avrà da approvare il proprio regolamento, come invece è avvenuto nel 2021, giacché la legge di revisione costituzionale, oltre a prevedere, sul piano contenutistico, numerose limitazioni all'attività decisoria dell'organo attraverso la previsione di *bases constitucionales*, dispone che sia una commissione bicamerale ad approvare il regolamento dell'intero processo costituzionale. Il regolamento, repentinamente deliberato, è già in vigore, giacché oltre ai lavori del Consiglio e del *comité técnico*, regge i lavori della Commissione, la quale è già in funzione dal 6 marzo scorso.

Guardando al piano della partecipazione popolare, appare evidente come un processo costituente così breve, e che sottrae, all'organo elettivo, l'approvazione del proprio regolamento, rischi di segnare un rilevante passo indietro rispetto al processo costituente governato dalla *Convención Constitucional*. E in effetti non sorprende, nel leggere l'*Acuerdo por Chile*, l'assenza di qualsivoglia riferimento alla partecipazione, che ritorna, con disposizioni alquanto generiche, nella legge di revisione costituzionale successiva, la quale, all'art. 153, comma 4, prevede che «*El reglamento contemplará mecanismos de participación ciudadana, la que tendrá lugar una vez instalado el Consejo Constitucional y será coordinada por la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile, a través de fórmulas que permitan la participación de todas las universidades acreditadas. Dichos mecanismos contemplarán la iniciativa popular de norma*».

Pur di fronte all'evidenza della natura *sui generis* della decisione di attribuire il coordinamento del processo partecipativo a due Università, occorre dunque guardare al regolamento del processo costituente per potere analizzare nel dettaglio la tecnica della partecipazione che riserverà il nuovo processo costituente.

Ebbene, a guardare al regolamento, emerge anzitutto che sarà conservato il meccanismo che più di ogni altro ha dato buona prova di sé nel passato processo, vale a dire la *iniciativa popular de norma* (IPN) che, tuttavia, per la particolare conformazione del nuovo processo, nel quale è attribuito alla *comisión experta* il potere di introdurre un *anteproyecto* di Costituzione, avrà la forma di iniziativa popolare di emendamenti al progetto, che necessiteranno di 10 mila firme da almeno 4 regioni diverse per essere poste in discussione nel *Consejo Constitucional* (art. 100 RPC)<sup>66</sup>. Manca, tuttavia,

---

<sup>66</sup> Il termine per la presentazione di IPN si è aperto il 7 giugno scorso. Come nel corso del precedente processo costituente, l'esercizio del diritto di presentazione di IPN è subordinato alla registrazione, attraverso la *clave unica*, alla piattaforma di partecipazione popolare, raggiungibile al link:

una norma che equipari l'iniziativa popolare a quella dei membri del Consiglio, come presente nel Regolamento sulla partecipazione del precedente processo costituente, così come, rispetto al passato, eccessivamente breve appare il termine entro cui presentare iniziative e raccogliere il numero di firme necessario, pari ad appena un mese dall'installazione del *Consejo*.

Permane altresì l'uso di una piattaforma digitale accessibile e universale per l'accesso alle informazioni sul processo costituente, nonché per esercitare i diritti partecipativi previsti dal Regolamento, entrata pienamente in funzione da poche settimane.

Tornando proprio ai diritti partecipativi, il Regolamento prevede, oltre alla IPN, l'uso delle udienze pubbliche di fronte alle commissioni del *Consejo*, una innovativa forma di assemblee virtuali definita *consulta ciudadana virtual*, e momenti di dialogo o deliberazione convocati dalla *Secretaría de Participación popular* noti come *dialogos ciudadanos deliberativos, representativos o abiertos*.

Come si rilevava poco sopra, la grande ristrettezza dei tempi dell'intero processo costituente, fa sì che il regolamento preveda che tutti i meccanismi partecipativi debbano chiudersi entro un mese dall'installazione del Consiglio, circostanza che rischia non solo, quantomai, di rendere queste forme di partecipazione popolare al processo costituente meramente consultive, ma anche di produrre, considerati i soggetti coordinatori e la limitazione dei poteri dell'organo elettivo, un processo profondamente elitario. Sebbene, mantenendo la volontà di tracciare e monitorare le sorti dei contenuti della partecipazione e le loro modalità di processamento, il Regolamento precisi che «*la Secretaría Ejecutiva deberá efectuar la devolución correspondiente a quienes intervengan en los mecanismos, a fin de que puedan conocer el resultado de dicho proceso. Asimismo, deberá emitir al menos un informe final dando cuenta al Consejo Constitucional de la implementación y los resultados de los mecanismos de participación y de las propuestas planteadas por las diversas personas y grupos*» la percezione che offre la lettura dell'intero regolamento è quella di un processo che nonostante, per narrare la propria legittimità, non possa che contemplare elementi partecipativi, rischia di risolversi in un dialogo consultivo affrettato, che non consentirà alla cittadinanza di incidere effettivamente nella scrittura della Costituzione.

## 5. Considerazioni conclusive

Nel corso del presente lavoro si è provato a porre in rilievo come, guardando alla tecnica della partecipazione, nei numerosi processi costituenti dell'area andina, la partecipazione popolare abbia rappresentato un elemento spesso centrale nella narrazione che di essi si è fatta<sup>67</sup>, e che in realtà è rimasta sullo

---

<https://ucampus.quieroparticipar.cl/m/iniciativas/anteproyecto>. Al 18 giugno 2023, vale a dire a tre giorni dalla chiusura del termine di presentazione fissato dalla *Secretaría de Participación Popular* al 21 giugno, risultavano presentate 668 iniziative.

<sup>67</sup> V. Hart, *Democratic constitution*, cit.; Y. Ghai, *The Role of Constituent Assemblies in Constitution Making*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006.

sfondo di processi governati da altri, ovvero in balia della frammentazione e della conflittualità politica.

Tale riflessione, che è tutt'altro che nuova rispetto alla dottrina che da tempo derubrica taluni esperimenti partecipativi nel *Constitution-making*, è stata finalizzata a guardare, con attenzione ai dettagli, al processo costituente cileno del passato triennio, che ha rappresentato un significativo avanzamento rispetto alle tecniche della partecipazione sperimentate, fin dalla fine degli anni Ottanta – e forse con la sola eccezione del caso Brasiliano – in America latina.

Tale innovatività e rigore nell'approccio alla partecipazione popolare nel processo costituente, che si riconosce ai lavori della *Convención* cilena, non può che esulare, si badi bene, dagli esiti di quel processo costituente, culminato con il massiccio rigetto popolare della proposta di Costituzione, nonché da qualsivoglia riflessione sulla bontà dei lavori e dell'atteggiamento delle forze di maggioranza in seno alla Convenzione, come pure rispetto al testo deliberato.

Ci si riferisce, dunque, esclusivamente all'attenzione che il costituente del 2022 ha dedicato alla partecipazione popolare ed ai suoi effetti, ispirando la propria attività ai principi di incidenza e vincolatività, chiarezza, inclusività, pluralismo, diversità, universalità nell'accesso, decentralizzazione, equità e giustizia territoriale, trasparenza e tracciabilità, plurinazionalità, interculturalità ed intersezionalità. Ognuno di tali principi, contenuti e descritti nel Titolo II del Regolamento sulla partecipazione, ha orientato la conformazione e l'attuazione di ciascuno dei meccanismi di partecipazione popolare.

L'attenzione di cui si discorre, è forse financo andata oltre le possibilità e le capacità di un processo che, al contrario degli altri di cui si è discusso sopra, lungi dall'essere governato dall'esecutivo, è sorto, culminato e terminato grazie alle realtà della società civile lontane dalla politica tradizionale, e che anzi, quella politica tradizionale hanno nettamente rigettato.

È stato forse proprio questo uno dei vizi originali dei lavori della *Convención*, autentica ragione del rigetto così massiccio di un prodotto così aperto alla deliberazione popolare: la convinzione di potere fare a meno della politica tradizionale, rinnegando *in nuce* l'intrinseca politicità di un processo costituente<sup>68</sup>. Nei casi di Venezuela, Ecuador e Bolivia, una partecipazione limitata e orientata perlopiù al dialogo collettivo, si è accostata a processi governati integralmente dalla politica, che hanno condotto l'obiettivo alla meta. Il modello inaugurato in Cile negli anni passati, invece, nonostante la battuta di arresto, può ancora insegnare al nord globale e al suo stesso continente come si scrive una costituzione partecipata nel XXI secolo. Guardando ai più recenti sviluppi pare, però, che il Cile non sia stato in grado di insegnarlo a sé stesso.

---

<sup>68</sup> S. Bagni, «Era un gioco, non era un fuoco». Una lettura del processo costituente cileno alla luce del risultato del plebiscito del 4 settembre 2022, in *DPCE Online*, 4, 2022, 1081.

Giuseppe Naglieri  
Università degli Studi di Bari  
Dipartimento di Giurisprudenza  
[giuseppe.naglieri@uniba.it](mailto:giuseppe.naglieri@uniba.it)