

Il momento costituente cileno, tra *majority illusion* e Realpolitik: come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare*

Giuseppe Naglieri

SOMMARIO: 1. Dalla *democracia por otros medios* al *Plebiscito de salida*: storia di una *majority illusion*. - 2. Partecipazione popolare e *Constitution-making*: l'eredità della *Convención* per il costituzionalismo moderno. - 3. Prospettiva interculturale, plurinazionalità e paradigma ecologico: vecchio e nuovo del *nuevo constitucionalismo* latino. - 4. «Borrar todo tu legado será nuestro legado». Dal *ladrillo* al *Caring State*. - 5. Dai *cerrojos constitucionales* alle *bases constitucionales*? Il nuovo processo costituente tra realismo politico e deriva tecnocratica.

1. Dalla *democracia por otros medios* al *Plebiscito de salida*: storia di una *majority illusion*

Lo scorso 4 settembre, il *plebiscito de salida* nel quale si è nettamente imposta l'opzione *rechazo*, ha chiuso l'esperienza costituente che per tre anni ha visto la società cilena impegnata in una profonda riflessione sui modelli culturali, politici ed economici da porre a fondamento di una nuova visione dello Stato. La vicenda ha suscitato una innegabile fascinazione nella dottrina costituzionalistica, tanto in ragione delle peculiari condizioni del Cile – laboratorio di uno dei più ostinati processi di riforma in senso neoliberale del sistema economico¹, ordinamento retto da una Costituzione

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

¹ Secondo la celebre definizione del sociologo Tomás Moulian, in Cile si verifica, con il colpo di stato del 1973, una *revolución capitalista*, che «a) constituyó una contrarrevolución, b) fue realizada por la «mediación» de los militares y c) no asumió la modalidad de una revolución burguesa». Tale controrivoluzione capitalista, che fu culturale ancor prima che socio-economica, muove dalla creazione di un dispositivo culturale, finalizzato ad affermare le leggi del mercato – unica forma efficiente di riparto delle risorse – sull'intervento statale nell'economia. La fase iniziale della dittatura è tesa a dare dimostrazione empirica delle tesi neoliberali attraverso le variabili monetarie. Si abbassarono così i salari reali, si intensificò la riduzione della spesa pubblica, in particolare le sovvenzioni alle imprese pubbliche e i sistemi di prestito ipotecario per l'acquisto della casa, al fine di comprimere la domanda e alleviare l'inflazione che il Cile subiva sin dai primi anni 70. A tale piano, si accostava una

Giuseppe Naglieri

*Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik:
come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare*

prodotto della dittatura *pinochetista*, esecutrice di un disegno che ha finito col privare la società cilena di spazi di discussione politica e di strumenti di partecipazione ai processi democratici, ha sbarrato la strada a visioni politiche ed economiche alternative², prodotto ed acuito diseguaglianze, favorito la costituzione e la perpetuazione di *elites* economiche e politiche³ – quanto della connotazione popolare, partecipativa ed egualitaria del processo di revisione costituzionale, nonché dell’approccio intersezionale adottato dalla *Convención* nell’affrontare la molteplicità di questioni sociali sorte nel dibattito.

Fin dal principio, si diceva, le vicende del processo costituente hanno attirato l’attenzione della dottrina italiana ed europea⁴, per l’innovativo

politica economica di lungo periodo, tesa ad accelerare la privatizzazione dell’economia, strutturare un settore finanziario moderno, ad aprire al commercio internazionale mediante una drastica diminuzione dei dazi, e ad aprire all’inversione straniera. Tale piano, che passerà alla storia come *ladrillo*, segna, a partire dal 1975, l’egemonia dei postulati della scuola di Chicago, quale scienza economica ufficiale. Cfr. T. Moulian, *Chile Actual. Anatomía de un mito*, Santiago, 1996.

² Come si vedrà più avanti, i cd. *cerrojos constitucionales* da un lato, e l’attitudine della classe politica cilena alla fine della dittatura, segnata e profondamente trasformata da diciassette anni di egemonia neoliberale, hanno finito per perpetrare quel modello economico e politico, che ha favorito l’acuirsi di diseguaglianze e impedito una autentica partecipazione al processo democratico.

³ Il Cile è oggi l’unico Paese di quelli dell’America Latina che hanno vissuto regimi autoritari che ha mantenuto una istituzionalità dittatoriale. La Costituzione del 1980, nonostante le numerosissime revisioni apportate nel tempo, resta in vita assieme alle sue enclave autoritarie mai rimosse nel periodo dei governi della *Concertación* per via degli ampi *quorum* necessari a modificarla, che comportano il veto delle forze politiche eredi della dittatura, nonché per via della condivisione delle forze della *Concertación* del progetto neoliberale, circostanza che ha mantenuto quel modello di *estado subsidiario* che rifugge la responsabilità sociale in favore della preminenza del settore privato, protetta dalla Costituzione. Cfr. F. Atria, *La Constitución Tramposa*, Santiago, 2013; M. A. Garretón, *La crisis de la sociedad chilena, nueva Constitución y proceso constituyente*, in *Revista Anales*, 2019, n. 7, p. 77 ss.;

⁴ Tra i numerosi scritti, si veda: A. Mastromarino, *Quando la Costituzione si fa memoria. Perché le piazze cilene chiedono una nuova Costituzione?*, in *DPCE Online*, 2021 (www.dpceonline.it), n. 1; V. Piergigli, *Dagli “stati di eccezione” al processo costituente. Una ricostruzione della recente esperienza cilena*, in *DPCE Online*, 2021, n. 1 (www.dpceonline.it); T. Groppi, *Chile: Una Constitución para el Siglo XXI*, in *DPCE Online*, 2021, n. 1 (www.dpceonline.it); T. Groppi, *Il processo costituente cileno, un anno dopo: verso il “plebiscito de salida”*, in *DPCE Online*, 2022, n. 2 (www.dpceonline.it); T. Groppi, *Il Cile da un plebiscito all’altro. Il rechazo del nuovo testo costituzionale nel referendum del 4 settembre 2022 visto dall’Italia*, in *Federalismi*, 2022, n. 23 (www.federalismi.it); E. Buono, *“Chile, la alegría ya viene?”: la Ley de*

Giuseppe Naglieri

*Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik:
come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare*

approccio alla partecipazione popolare e dei popoli indigeni, per l'attenzione alla crisi climatica e alla protezione dell'ecosistema, per la tensione alla tutela e all'inclusione delle categorie storicamente vulnerabili, ed il radicale tentativo di ribaltamento del modello economico neoliberale in favore del modello del *Caring State*⁵.

Tale fascinazione, pienamente giustificabile rispetto a un processo che è apparso fin dal principio come un momento di rifondazione della società di tipo *bottom-up* e dunque degno di particolare attenzione per via della sua intrinseca democraticità, si è duramente scontrata con gli esiti del *plebiscito de saluda*.

Il massiccio rigetto della proposta di nuova Costituzione da parte della società cilena, prova, come è stato sostenuto, che lungi dal rappresentare un momento di astratta riflessione modellistica sui contenuti ideali di una Costituzione alla luce del contesto storico, economico, culturale e sociale di un Paese, un processo costituente è un fatto politico⁶, e come ogni fatto politico non può che porre al centro il dibattito, la negoziazione e la ricerca del più ampio consenso in tutto l'arco parlamentare, al fine di approvare un testo con una forte legittimazione, che raccolga il più ampio consenso nella società.

Certo, la mobilitazione di massa dei giovani cileni nell'ottobre del 2019 dietro l'adagio «*no son treinta pesos, son treinta años*», che dava avvio alla massiccia ondata di proteste passata alle cronache come *estallido social*⁷, può

escaños reservados para pueblos originarios e la composizione "plurinazionale" della Convenzione costituente cilena, in *DPCE Online*, 2021, n. 1 (www.dpceonline.it); S. Ragone - J. I. Nuñez Leiva, *Algunas coordenadas esenciales sobre la Convención Constitucional*, in *DPCE Online*, 2021, n. 1 (www.dpceonline.it); G. Guerra, *La Convenzione Costituzionale cilena e la lucha por el reglamento*, in *DPCE Online*, 2021, n. 1 (www.dpceonline.it); M. Olivetti, *Il plebiscito del 25 ottobre 2020, prima tappa del processo costituente cileno*, in *DPCE Online*, 2021, n. 1 (www.dpceonline.it); S. Verdugo, *Chile's new constitutional experiment*, in *Quaderni Costituzionali*, 2020, n. 4.

⁵ Così 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*, 2022, n. 4 (www.dpceonline.it), p. 8.

⁶ *Ibidem*, p. 13.

⁷ Come ampiamente noto, a partire dal 18 ottobre 2019, in Cile hanno preso avvio una serie di proteste sociali massive generate primariamente dal malcontento per l'aumento del costo del biglietto per la metropolitana di Santiago e poi proseguite per il malcontento generale della popolazione verso un sistema economico e una classe politica ereditati dalla dittatura civico-militare e mantenuti in vita nei successivi trent'anni di democrazia. La dicitura *estallido social*, coniata inizialmente dai mezzi di comunicazione è successivamente divenuta celebre. Secondo M. Garcés, *Octubre de 2019: el estallido social en el Chile neoliberal*, in

Giuseppe Naglieri

Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik: come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare

compendiare perfettamente il sentire di gran parte della società cilena di fronte al sistema economico neoliberale consacrato nella Costituzione del 1980, al sistema politico-istituzionale elitario da questa disegnato cui si addebita la costante limitazione dei movimenti sociali dal basso, delle istanze progressiste provenienti dal corpo sociale, e, più in generale, la resistenza al superamento dei dogmi dell'ortodossia liberale che frenano l'abbattimento delle diseguaglianze, lo sviluppo dei pilastri dello stato sociale, la coesione sociale, la partecipazione effettiva alla vita politica e frenano la stessa concezione della cittadinanza come veicolo di eguaglianza politica⁸, in

EPES, 2019 «*un estallido social es un acto multifacético de alteración del orden preestablecido que congrega a diversos actores, con sus propias dinámicas, que se sabe de antemano que tiene principio y fin, y que en muchos casos representa una "oportunidad" para hacer justicia por vía práctica*». Preme segnalare che, oltre a rappresentare un momento di protesta (anche violenta) contro il sistema di potere esistente, l'*estallido social* ha rappresentato un momento di riflessione collettiva sulla società cilena attuale e sul suo futuro. Come segnalano infatti T. M. Spyer Dulci - V. Avarado Sadivia, *El estallido social en Chile: Rumbo a un Nuevo Constitucionalismo?*, in *Florianópolis*, 2021, n. 1, p. 49, migliaia di persone hanno formato *cabildos* autoconvocati fuori e dentro il paese, dibattendo e deliberando su questioni come il genere, l'ambiente, il patrimonio o la sovranità alimentare «*en aras de generar una nueva conciencia ciudadana y de sintetizar los puntos sustanciales que deberían ser recogidos en una nueva constitución*». L'*estallido social* ha dunque rappresentato un momento centrale di unificazione di movimenti sociali e politici stratificati al fine di chiedere una nuova Costituzione mediante una Asamblea costituente. Si confrontino, a riguardo, i dati della *Mesa de Unidad Social*, un collettivo di più di 100 organizzazioni che ha raccolto più di 450 resoconti dei *cabildos* che pongono in rilievo le questioni divenute centrali nel dibattito costituente come la protezione dell'ambiente, la nazionalizzazione delle risorse naturali, l'eguaglianza di genere e la prospettiva femminista, la democrazia partecipativa e vincolante.

⁸ Riguardo alla natura elitaria del sistema politico e alla grande distanza tra cittadinanza e partiti, è stato sostenuto che «*historicamente la clase dirigente chilena se ufaná de haber construido un país estable y en orden. Sin embargo su relación con la democracia fue tensa, alejándose de sus concepciones muy tempranamente*». Cfr. V. Valdivia, *Estabilidad y Constitucionalismo: las sombras de la excepcionalidad chilena. En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Santiago, 2010, p. 140. È stato segnalato altresì da C. Heiss, *Porqué necesitamos una nueva Constitución*, Santiago, 2020, p. 49, che a fronte dei numerosi studi che rilevavano come le acute diseguaglianze, l'assenza di meccanismi integrali di protezione sociale e l'assenza di canali democratici di trasmissione delle istanze della cittadinanza rischiavano di far cedere la struttura istituzionale del Paese, i partiti politici, scarsamente radicati socialmente, non hanno mostrato la capacità di affrontare il conflitto, alimentando la crisi della rappresentanza, e acuendo così la distanza tra le élite e la cittadinanza. 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, 2016; C. Ruiz, *De nuevo la sociedad*, Santiago, 2016; J.P. Luna, *Chile's Crisis of Representation*, in *Journal of Democracy*, 2016, n. 3; J.P. Luna - D. Altman, *Uprooted but Stable:*

Giuseppe Naglieri

Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik: come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare

favore di quella che il politologo cileno Gómez Leyton ha chiamato *ciudadanía neoliberal*⁹, depoliticizzata e carente di formazione civica.

Né può negarsi come il profondo radicamento nella popolazione della convinzione per cui il modello politico, economico e culturale disegnato dalla costituzione vigente, e reso insuscettibile di modificazioni sostanziali attraverso i cdd. *cerrojos constitucionales*¹⁰, impedisca avanzamenti collettivi e restringa notevolmente lo spazio di intervento della politica, contribuisca da tempo al sorgere di movimenti che dalla società – e al di fuori del sistema partitico – sfidano il potere politico attraverso il tumulto per giungere a un momento costituente, di riflessione autentica sulla cosmovisione della società cilena attuale, sulle finalità, sulla distribuzione e sulle modalità di esercizio del potere statale.

Il movimento di protesta del 2019 e le conseguenti rivendicazioni avanzate durante il processo costituente hanno una origine ben più risalente, che rimonta al periodo del ritorno alla democrazia, all'esplosione della crisi dei partiti tradizionali e al conseguente sorgere dei movimenti sociali quale modello alternativo di politica dal basso tesa all'affermazione di un modello di società alternativa a quello prodotto dalla costituzione. La *revolución pengüina* del 2006, che propugnava l'abrogazione del modello educativo

Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization, in *Latin American Politics and Society*, 2011, n. 2.

⁹ Cfr. J.C. Gómez Leyton, *Política, democracia y ciudadanía en una sociedad neoliberal (Chile: 1990-2010)*, Santiago, 2010. «Así como el neoliberalismo a nivel económico buscaba transformar el régimen de acumulación capitalista basado en la industrialización sustitutiva de importaciones por la lógica de acumulación mercantil financiera; a nivel político y social, su objetivo era terminar con una ciudadanía marshalliana, o sea, desnudar a la ciudadanía de su ropaje de derechos sociales y económicos como también políticos y, en cierta forma, dejarla vestida con tan solo algunos elementales derechos cívicos. [...] la ciudadanía en Chile, producto de la acción del capitalismo autoritario, había sufrido transformaciones radicales. Nos atreveríamos a sostener que en Chile no existía ciudadanía política, al momento de iniciar los gobiernos democráticos. Existía una ciudadanía movilizadora, amplia, plural, en algunos aspectos, democrática; pero esencialmente despolitizada, carente de una formación cívica. La dictadura militar la había despojado de sus derechos cívicos y políticos, pero también de los económicos y sociales. El problema sustantivo de las democratizaciones recientes es que no hubo interés por parte de las nuevas autoridades democráticas en reconstruir al ciudadano democrático latinoamericano. Se dio por hecho que este existía. Pero en realidad, América Latina estaba poblada por "ciudadanos imaginarios", "ciudadanos clandestinos", que venían de antaño y que se unían a los nuevos ciudadanos privatizados o, como los denominó T. Moulian, ciudadanos credicard. Y, sobre todo ciudadanos despolitizados».

¹⁰ Si tratta dell'appellativo divenuto comune che identifica le alte maggioranze poste a protezione degli elementi fondativi della Costituzione del 1980, riguardo ai quali F. Atria, *op. cit.*, afferma «la protección consistía en un cúmulo de cerrojos que inmunizaban lo que para el proyecto político de la dictadura era importante: hacer imposible que dicho proyecto fuera afectado por decisiones políticas democráticas».

Giuseppe Naglieri

*Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik:
come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare*

inverato con la *Ley Organica Constitucional de Enseñanza*, le successive mobilitazioni universitarie nel 2011 note come *primavera chilena*¹¹, i movimenti per i diritti dei popoli indigeni, per la diversità sessuale, la tutela dell'ambiente o quelli contrari alle politiche delle società finanziarie amministratrici dei fondi pensione (*no más Afp*), costituiscono l'avamposto di quella *democracia por otros medios* che si afferma per rispondere alla necessità di cambiamento, non intercettata dalla politica istituzionale, e proveniente da tutti i settori della società cilena. Tale cambiamento, per la più gran parte dei cittadini, passava necessariamente per una nuova Costituzione.

E tuttavia, nonostante tale risalente, multiforme e plurale mobilitazione sociale abbia infine conseguito, con l'avvio del processo costituente, quel momento di rifondazione dei principi del vivere sociale che da anni richiedeva, l'esito del *plebiscito de salida* restituisce un quadro differente, di profondo scollamento tra il disegno del costituente, i lavori della *Convención* e le aspettative del corpo elettorale, sul quale occorre spendere alcune riflessioni.

Il primo elemento da considerare è il contegno della maggioranza nella Convenzione¹²: i partiti della sinistra e le liste indipendenti di area, che

¹¹ Secondo E. Cañas, *El movimiento estudiantil en Chile 2011: causas y características*, in *Revista de Historia y Geografía*, 2016, n. 34, p. 122-123, il movimento studentesco ha una certa rilevanza per la sua funzione unificatrice di istanze diverse, giacché, a partire dal 2011, adotta un carattere intensivo ed estensivo, spostando la sua protesta verso settori ulteriori rispetto all'istruzione e rivendicando l'impatto della Costituzione pinochetista sulla struttura politica, sociale ed economica del Paese.

¹² Al solo fine di offrire una rapida sintesi delle vicende che hanno condotto all'insediamento della Convenzione, e rinviando agli scritti succitati, si rammenta che le proteste di massa della fase dell'*estallido social* iniziate nell'ottobre del 2019, inizialmente condannate e contrastate con un uso massivo della forza da parte dell'esecutivo guidato da Sebastian Piñera (a riguardo si veda T. M. Spyer Dulci - V. Avarado Sadivia, *op. cit.*, p. 46) hanno successivamente condotto all'accordo tra le forze della coalizione di destra *Chile Vamos* e l'allora opposizione di centro-sinistra *Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución* e alla successiva riforma costituzionale necessaria a introdurre il procedimento di revisione totale della Costituzione nel testo del 1980. L'accordo e la riforma prevedevano la celebrazione di un *plebiscito de entrada* con voto facoltativo finalizzato a deliberare se redigere una nuova Costituzione e, nel caso di voto affermativo, se a redigerla dovesse essere una *Convención Mixta Constitucional*, composta in parti uguali da parlamentari e da soggetti eletti appositamente, ovvero una *Convención Constitucional*, composta integralmente da membri eletti a tal fine. Il plebiscito, rinviato per l'acuirsi delle conseguenze della crisi pandemica, e tenutosi il 25 ottobre del 2022, e che ha visto la partecipazione di poco più di 7 milioni e 500 mila elettori (il 50.95 per cento del corpo elettorale), si è concluso con il trionfo dell'opzione *Apruebo*, con il 78.28 per cento dei voti validi espressi e, con la medesima percentuale, per

Giuseppe Naglieri

Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik: come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare

raggiungevano assieme i due terzi dei voti – *quorum* deliberativo delle norme costituzionali fissato nella legge di revisione costituzionale – hanno operato nella convinzione che la loro posizione dominante nell’organo li abilitasse a disegnare una proposta massimalista, senza tendere al raggiungimento di proposte di consenso e aprirsi al blocco conservatore¹³. Tale attitudine non può che derivare dalla presenza preponderante di *convencionales* indipendenti presenti tanto nelle liste dei partiti della sinistra parlamentare, quanto nelle liste indipendenti, risultate di gran lunga vincitrici nelle elezioni, se si considerano i 26 seggi ottenuti dalla *Lista del Pueblo*, i 25 ottenuti dalla *Lista del apruebo* e gli 11 dagli *Independientes por una nueva Constitución*.

Tale prevalenza di eletti indipendenti di area centro-sinistra è alla base della comprensione delle dinamiche interne alla *Convención* e degli esiti referendari: la natura facoltativa del voto per la Convenzione¹⁴ ha

l’opzione dell’istituzione di una *Convención Constitucional*. L’elezione della Convenzione, regolata in parte già nella legge di riforma costituzionale del dicembre 2019, prevedeva l’elezione di 155 *Convencionales* con il medesimo sistema e i medesimi distretti dell’elezione della Camera dei Deputati e delle Deputate. Successivamente, due leggi sono intervenute nel sistema di elezione della *Convención*.

La prima legge di riforma costituzionale, la n. 21.216 del marzo 2020 ha stabilito che il sistema elettorale per la Convenzione fosse orientato a conseguire una rappresentanza paritaria di uomini e donne, prevedendo così che nei distretti che ripartissero un numero pari di seggi dovessero risultare eletti in eguale numero uomini e donne, a tal fine prevedendo criteri correttivi e sussidiari. La stessa legge è nota per avere consentito la presentazione di candidature e di liste indipendenti dai partiti registrati dal Servizio elettorale (SERVEL), per le quali era sufficiente la raccolta, anche digitalmente, tramite la piattaforma del SERVEL, rispettivamente, di 300 e 500 firme. La seconda legge di revisione costituzionale – rispetto alla quale fin d’ora si rinvia alla acuta trattazione di E. Buono, *op. cit.* –, la n. 21.298, ha riservato 17 dei 155 seggi della Convenzione ai popoli indigeni riconosciuti dalla *Corporación Nacional de Desarrollo Indígena* (Conadi), ripartiti in 7 per i *Mapuche*, 2 per gli *Aymara*, 1 per i *Rapa Nui*, 1 per i *Quechua*, 1 per i *Lican Antay* o *Atacameño*, 1 per i *Diaguaita*, 1 per i *Colla*, 1 per i *Kawashkar*, 1 per i *Yagán* o *Yámana*, 1 per i *Chango*. Le elezioni della Convenzione, celebratesi il 15 e 16 maggio del 2021, hanno visto una affermazione delle liste indipendenti provenienti dalle realtà dell’attivismo cileno, maggioritariamente di sinistra (la *Lista del Pueblo* aveva ottenuto 26 seggi, la *Lista del Apruebo* 25, gli *Independientes por una nueva Constitución* altri 11) circostanza che, assieme ai seggi riservati per i popoli indigeni e ai 28 seggi della coalizione di partiti di sinistra *Apruebo Dignidad*, ha garantito una maggioranza assai prossima ai 2/3 all’area di centro-sinistra, a fronte di un evidente sottodimensionamento della destra nell’organo, con solo 37 seggi.

¹³ Del medesimo avviso S. Bagni, “*Era un gioco, non era un fuoco*”, cit., p. 14.

¹⁴ La Legge di riforma costituzionale che ha avviato il processo costituente prevedeva infatti che al *Plebiscito Nacional* sull’avvio del processo costituente si sarebbero applicate le norme vigenti (e dunque il voto volontario, introdotto nel 2009 con una riforma

Giuseppe Naglieri

*Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik:
come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare*

chiaramente favorito una sovra-rappresentazione dei candidati provenienti dall'attivismo associativo, soprattutto nei distretti dove si è registrata una bassa partecipazione¹⁵, contribuendo così ad una distorsione nella composizione dell'organo rispetto alla realtà elettorale nazionale. Tale circostanza è stata con tutta evidenza sottovalutata dalla maggioranza indipendente e di centro-sinistra della *Convención* nel corso dei lavori, caduta in un'autentica *majority illusion* provocata degli esiti del *plebiscito de entrada* e delle elezioni della Convenzione.

Una plastica dimostrazione di tale illusione può aversi rileggendo il discorso del 4 luglio 2021 della neo-eletta presidente della *Convención* Elisa Loncón Antileo, di origine mapuche, che dettava, prim'ancora dell'avvio dei lavori e dei dibattiti, la visione che avrebbe ispirato i lavori costituenti, con l'idea di «*transformar[a] a Chile en un Chile plurinacional, en un Chile intercultural, en un Chile que no atente contra los derechos de las mujeres, los derechos de las cuidadoras, en un Chile que cuide a la Madre Tierra, en un Chile que limpie las aguas, en un Chile libre de toda dominación*».

In tal senso si sono orientati i dibattiti e le deliberazioni in seno alla Convenzione, se è vero che ad onta del fermo rigetto da parte del blocco conservatore sulle questioni più ideologicamente connotate, la maggioranza progressista, contando sui 2/3 dei voti, ha egualmente plasmato un testo che ha fatto della questione plurinazionale e dei diritti dei popoli indigeni, dell'approccio interculturale, delle azioni positive per l'eguaglianza tra i sessi, del riconoscimento e della tutela delle identità minoritarie e delle categorie socialmente ed economicamente più vulnerabili gli elementi centrali.

Su queste e altre questioni (come le norme che configuravano uno stato sociale di diritto, quelle sulla salute riproduttiva e sessuale, sul diritto dei

costituzionale e posto effettivamente in essere nel 2012 con l'introduzione di un sistema automatico di iscrizione nelle liste elettorali, dopo cinquant'anni di vigenza del sistema di voto obbligatorio, introdotto nel 1958) e che invece il *Plebiscito de salida* avrebbe avuto carattere obbligatorio. Constatata l'alta partecipazione nel plebiscito del 4 settembre, il Parlamento ha reintrodotto, lo scorso dicembre, il sistema di voto obbligatorio in tutte le elezioni e plebisciti, con la legge 21.524. Si veda, a riguardo, F. Soto, *Reflexiones sobre el voto obligatorio*, in *Revista de Derecho Público*, Special Issue, 2018, p. 339 e ss.; M. Morales Quiroga, G. Contreras, *¿Por qué se aprobó el voto voluntario en Chile? Razones y argumentos que impulsaron la reforma*, in *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, n. 2/2017, p. 105 e ss.; B. Mackenna, *Composición del electorado en elecciones con voto obligatorio y voluntario: un estudio cuasi experimental de la participación electoral en Chile*, in *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, n. 5/2015, p. 49 e ss.

¹⁵ Cfr. G.G. Pino, *Decálogo de razones de una gran derrota*, in *CIPER*, 9 settembre, 2022 (www.ciperchile.cl).

Giuseppe Naglieri

*Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik:
come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare*

lavoratori a partecipare alla gestione delle imprese, sulle azioni positive a tutela delle categorie storicamente escluse) il blocco di destra ha votato all'unanimità in senso contrario, mentre su altre disposizioni della proposta si è rilevata una qualche condivisione dimostrata dal voto favorevole di alcune forze conservatrici. Non a caso, uno studio di Claudio Fuentes dell'aprile 2022, quando erano state approvate 219 proposte, aveva segnalato come solo nel 19 per cento delle votazioni la destra si fosse integralmente astenuta o avesse votato contro, mentre nel 35 per cento dei casi avesse appoggiato le proposte con un numero di voti da 19 a 37¹⁶. Con tale studio, l'autore intendeva smentire l'idea di una scarsa partecipazione della destra nei lavori della *Convención* e di una assenza di negoziazione e consenso nelle proposte approvate, che sempre più si radicava nell'opinione pubblica. E tuttavia, non può non considerarsi l'origine delle proposte giunte in approvazione nelle commissioni o nel *Pleno*, pressoché esclusivamente provenienti dai gruppi della sinistra extra-parlamentare e dagli indipendenti di area, con le proposte dei gruppi della ex *Concertación* ammesse in appena il 5 per cento dei casi, e quelle provenienti dalla destra sistematicamente rigettate¹⁷.

Ed è così che la *majority illusion* ha distorto la percezione dei *Convencionales* di maggioranza, che hanno ritenuto sufficiente per il buon esito del processo garantire la legittimazione formale della proposta attraverso l'approvazione da parte dei 2/3 della *Convención*, senza guardare alla sua legittimazione sostanziale presso il corpo elettorale, ben più conservatore di quanto l'elezione del maggio 2021 potesse avere dimostrato¹⁸. Si è trattata dunque di una sottovalutazione del peso elettorale

¹⁶ Cfr. C. Fuentes, *Cuando la derecha cruza el cerco: análisis caso a caso de sus votaciones en la Convención*, in CIPER, 6 giugno 2022.

¹⁷ Secondo J. A. Valenzuela, *Las cifras de Claudio Fuentes*, in *El Mostrador*, 22 aprile 2022 «Tan solo 2 de los 482 incisos ya aprobados por el pleno provienen de esos colectivos, por lo tanto, el borrador de Constitución es en un 99,99% es de autoría de las izquierdas. Por lo demás, no es únicamente la centroderecha la que ha sido excluida de la redacción del texto, gran parte de las propuestas de la ex Concertación han sido rechazadas de forma sistemática».

¹⁸ In una recente intervista, il sociologo Manuel Canales ha sostenuto che «Imaginaron que el pueblo chileno era progresista. El pueblo chileno es clasista, dos veces: es un pueblo que rápidamente se identifica en posición de clase y genera un ordenamiento de la realidad tipo octubre; y es un pueblo también clasista en el sentido de que se auto inflinge la discriminación». Cfr. C. Aliaga, *Profesor Manuel Canales: "La falla del proceso es el olvido de la desigualdad"*, in *Universidad de Chile*, 8 settembre 2022, cit. in S. Bagni, «Era un gioco, non era un fuoco», cit., p. 14, disponibile al link: <<https://www.uchile.cl/noticias/190079/manuel-canales-analiza-el-resultado-del->

Giuseppe Naglieri

*Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik:
come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare*

delle destre, ma anche dei differenti meccanismi di voto tra l'elezione della Convenzione e il *plebiscito de salida*. Da un lato, come si diceva sopra, il voto non obbligatorio della prima ha generato una bassa affluenza – attorno al 41 per cento – che ha favorito l'attivismo di sinistra, sovra-rappresentato nella distribuzione dei seggi, mentre dall'altro, il voto obbligatorio del *plebiscito de salida* ha generato una affluenza storica, prossima all'86 per cento, che dimostra come la destra sia riuscita a mobilitare un elettorato che si era precedentemente astenuto e che è stato decisivo.

Consultando infatti uno dei più recenti studi statistici dei flussi elettorali che comparano il *plebiscito* del 2020, le elezioni presidenziali del 2021 e il plebiscito del 2022, emerge una inequivocabile relazione tra il voto per Gabriel Boric e quello per l'opzione *apruebo* e tra il voto per il candidato presidenziale Antonio Kast e quello per l'opzione *rechazo*¹⁹. Considerata dunque la storica affluenza nel *plebiscito* del 4 settembre rispetto alle elezioni presidenziali (quasi 13 milioni di elettori, a fronte degli 8 milioni nel secondo turno delle elezioni presidenziali e 6 milioni nelle elezioni della *Convención*), si è rilevato come la destra sia stata in grado di mobilitare circa il 95 per cento dei 4,4 milioni di elettori che hanno votato per il *rechazo* lo scorso settembre, a fronte di un 5 per cento (circa 240 mila voti) che la sinistra ha guadagnato rispetto alle presidenziali del 2021²⁰.

Un tale stato di cose si deve anche a una sottovalutazione del peso e dell'influenza sull'opinione pubblica del blocco conservatore e di taluni potentati economici prossimi al conservatorismo i cui interessi sarebbero stati pregiudicati dall'approvazione del nuovo testo, che hanno oltremodo investito nella campagna per il *plebiscito de salida*: da più parti si è registrato un deliberato tentativo di influenzare e distorcere l'opinione popolare sui contenuti della proposta di Costituzione deliberata dalla convenzione, prevalentemente attraverso i *social* e le reti televisive nazionali.

plebiscito-constitucional>. D'altronde, i risultati delle elezioni per il rinnovo della *Camara de Diputados y Diputados* del novembre 2021, nel pieno del processo costituente, hanno restituito alla coalizione di destra *Chile Podemos Más* 53 deputati, oltre ai 13 seggi ottenuti dal neonato partito *Republicano de Chile*. Dei 27 seggi in palio per il Senato, la coalizione ha ottenuto 12 seggi ed 1 il *Partido Social Cristiano*.

¹⁹ Così segnalano O. Avendaño - P. Sandoval, *Como votaron y hacia donde se movieron los electores en el plebiscito de salida?*, in *Diario Universidad de Chile*, 13 settembre 2022, il 99,9 per cento dei votanti di Gabriel Borich nelle elezioni presidenziali del 2021 hanno approvato la proposta di Costituzione, così come il 99,9 per cento dei votanti di Antonio Kast l'hanno bocciata.

²⁰ *Plebiscito de salida 2022: un triunfo de la moderación*, in *Libertad y Desarrollo, Temas Públicos*, n. 1560, 8 settembre 2022.

Giuseppe Naglieri

*Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik:
come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare*

Muovendo dalle proposte più controverse e ideologicamente connotate approvate dalla *Convención* ed esasperandone i contenuti sino al punto di diffondere delle *fake news*, le forze politiche di destra e numerose altre realtà vicine di provenienza ignota – e di cui è risultato difficile tracciare la paternità e il finanziamento, in quanto non iscritte, in violazione di legge, nel registro del *servicio electoral* – hanno agitato lo spettro di un Paese in crisi per il forte indebitamento proveniente da una spesa pubblica potenzialmente incontrollata, necessaria a finanziare un nuovo stato sociale, con una sanità e dei servizi pubblici al collasso e connotato da un Governo socialista autoritario, attraverso una costante evocazione della condizione del Venezuela. Così, il riferimento alla plurinazionalità, all'interculturalità e ai diritti dei popoli indigeni sono divenuti pericolosi tentativi di sovvertire l'unità dello Stato, la titolarità del potere politico, l'inno nazionale e la bandiera; il riconoscimento del diritto all'aborto è divenuto il diritto di interruzione volontaria della gravidanza sino al nono mese; l'istituzione di un sistema sanitario pubblico e gratuito ha agitato il pericolo di nazionalizzazione dei sistemi privati con conseguente peggioramento della qualità delle cure e delle liste di attesa; la relativizzazione della proprietà privata e la sua subordinazione a una funzione sociale ed ecologica ha stimolato i timori per una privazione della proprietà da parte dello Stato; l'attenzione del costituente a un sistema di istruzione integrale, pubblico e di qualità è divenuta un attentato alla libertà di scelta delle famiglie sull'educazione della prole²¹.

Certo, tale sottovalutazione del blocco conservatore si iscrive in una più generale convinzione della maggioranza di *convencionales* indipendenti di poter fare a meno della politica²², al punto che guardando ai lavori della Convenzione e ai suoi esiti, la percezione è quella di una corsa proseguita a briglie sciolte, senza l'intervento determinante dei partiti tradizionali della sinistra, che non a caso, assieme al Governo di Gabriel Boric, hanno condotto una campagna referendaria poco convinta e tutto sommato neutrale, probabilmente anche in considerazione dei sondaggi che davano l'opzione *rechazo* in netto vantaggio fin dalla primavera.

Tutto ciò premesso, non meraviglia il fatto che la distribuzione territoriale dei risultati elettorali del *plebiscito de salida* restituisca la visione di un processo guidato dalle *élite* culturali dell'attivismo di sinistra che ha

²¹ A riguardo si veda il rapporto di I. Herrera - P. Toro - M. Segovia, *Desinformación en el Plebiscito: el vacío legal que dejó a 202 denuncias ante el Servel sin ser investigadas ni sancionadas*, in CIPER, 28 ottobre 2022 (www.ciperchile.cl).

²² S. Bagni, "Era un gioco, non era un fuoco", cit., p. 14; G.G. Pino, *op. cit.*

Giuseppe Naglieri

*Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik:
come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare*

prodotto un testo ideologico ed élitario: si rileva come il segmento più povero della popolazione, che si è recato alle urne con una affluenza superiore all'87 per cento, di oltre cinque punti sopra il segmento più ricco, abbia votato per il *rechazo* con una percentuale del 75 per cento, a fronte del 69 per cento rilevato su scala nazionale, e tale esito si presenta con percentuali ancor più elevate nelle aree dell'estremo nord e dell'estremo sud, nonché nelle zone rurali ed economicamente più svantaggiate²³.

Le criticità rilevate nei lavori della Convenzione ed il risultato del *plebiscito* dello scorso settembre non devono però contribuire a derubricare un processo costituente che ha ragionevolmente fascinato opinione pubblica e dottrina per le innovazioni procedurali –che lo hanno reso un vivido esempio di partecipazione democratica autentica, in grado di rappresentare un nuovo *standard* per le esperienze future ben oltre il continente – per la profonda riflessione sulle visioni di società e di Stato che ha generato nella collettività in ogni sua fase, per avere segnato la proposta di profonde innovazioni sul piano della tutela ambientale e nella conformazione del *Caring State*.

Ognuno di questi elementi rappresenta una eredità, un prezioso insegnamento che pure un processo che si è concluso con il rigetto popolare è in grado di offrire al dibattito sul moderno costituzionalismo, ragione per cui, a continuazione, occorrerà porli in rilievo.

2. Partecipazione popolare e *Constitution-making*: l'eredità della *Convención* per il costituzionalismo moderno

Dell'abortito processo costituente cileno si è posta in rilievo a più riprese la natura partecipativa²⁴, che consente a pieno titolo di inquadrare la proposta di Costituzione nella categoria dottrinale delle Costituzioni partecipate, vale a dire quelle in cui «la società entra direttamente nel

²³ Si vedano a riguardo i dati sulla distribuzione territoriale del voto per il *Rechazo* in A. Cavallo, *Chile o el extravío de la izquierda*, in *Clarín Opinión*, disponibile al link: <https://www.clarin.com/opinion/chile-extravio-izquierda_0_XDISvwXar6.html>.

²⁴ S. Bagni, “Era un gioco, non era un fuoco”, cit., p. 6 ss.; N. Vizioli, *Da un plebiscito all'altro. La parabola partecipativa del procedimento costituente cileno*, in *DPCE Online*, 2022, n. 2 (www.dpceonline.it); R. Iannaccone, *I processi costituenti “partecipati”: il caso cileno*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2022, n. 2, p. 322 e ss.

Giuseppe Naglieri

*Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik:
come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare*

processo di formazione della costituzione e di elaborazione delle sue norme, attraverso procedimenti più o meno formalizzati»²⁵.

Ciò pone il caso cileno pienamente in continuità con le esperienze costituenti del *nuevo constitucionalismo andino*, la cui principale missione è la ricerca di strumenti che ricompongano la relazione tra sovranità popolare e istituzioni²⁶, e che, come la più acuta dottrina ha rilevato, trovano nella partecipazione popolare ai processi costituenti un elemento ineludibile di momenti di *State-building* caratterizzati da una genesi popolare, derivante da forti mobilitazioni delle classi sociali escluse e marginalizzate dall'*establishment* politico-istituzionale²⁷, e più in generale nell'introduzione di strumenti innovativi per favorire la partecipazione popolare agli ordinari processi di *decision-making*²⁸.

La partecipazione popolare è tuttavia oggetto di un approccio assai più rigoroso da parte della *Convención Constitucional* rispetto alle passate esperienze del NCL²⁹, che potrebbe definirsi totalizzante: la partecipazione,

²⁵ Cfr. U. Allegretti, *Recenti costituzioni partecipate: Islanda, Ecuador, Bolivia*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, n. 3, p. 691.

²⁶ Si citano, testualmente, le parole di R. Viciano Pastor - R. Martínez Dalmau, *Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, in L. F. Ávila Linzán (coord.), *Política, justicia y Constitución, Centro de estudios y difusión del Derecho Constitucional*, Quito, 2012, p. 179.

²⁷ K.G. Banting - R. Simeon, *Redesigning the State: The Politics of Constitutional Change*, Toronto, 1985.

²⁸ La partecipazione popolare ai processi costituenti nell'area andina è questione ampiamente rilevata in dottrina. A riguardo si veda V. Soto - M. Ferrer, *Participación ciudadana, fortalecimiento democrático y mecanismos de incidencia en los procesos constituyentes*, in *Serie Informes*, 19 novembre 2021, n. 22; J. Benavides Ordóñez, *Neoconstitucionalismo, Nuevo constitucionalismo latinoamericano y procesos constituyentes en la región andina*, in *Ius Humani, Revista de Derecho*, 2016, n. 5, p. 173 ss.; C. Heiss, *Participación política y elaboración constitucional: el caso de Chile*, in *Derecho y Crítica Social*, 2018, n. 4, p. 115 ss.; Y. Welp, *Estrategia política o nueva cultura democrática? La participación ciudadana en procesos constituyentes*, in *Iberoamericana*, 2016, n. 16, p. 193 ss.; I.M. Lopresti, *Le costituzioni partecipate nell'area andina. Esperienze costituenti a confronto in vista dell'elezione dell'Assemblea costituente cilena*, in *Nuove Autonomie*, 2021, n. 1, p. 205 ss.

²⁹ Nella classificazione operata da Y. Welp - F. Soto, *Beyond Fashion and Smokescreens: Citizens' Deliberation of Constitutional Amendments*, in *ConstDelib Working Paper Series*, 2020, n. 7 la partecipazione popolare nei processi costituenti di Ecuador e Bolivia viene iscritta sotto la categoria «*participatory overflow*», a segnalare la natura prevalentemente dialogica della partecipazione popolare e l'inesistenza di strumenti di sistematizzazione e tracciamento degli esiti dei meccanismi di partecipazione e del loro impatto sulla deliberazione costituente. Rispetto a tali esperienze, gli sforzi di introdurre meccanismi di

Giuseppe Naglieri

*Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik:
come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare*

definita *incidente* e *vincolante*, innerva, nel progetto dei costituenti, ogni momento e 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, 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 indipendenti³⁰ rivenienti da molte delle realtà sociali che ambivano ad un cambio del modello politico per favorire la partecipazione popolare alla vita democratica del Paese, 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.

Il momento costituente³¹ avviato dalla presidente Bachelet nel 2015 ed il suo fallimento, costituivano altresì un crudo esempio di come la mancanza di partecipazione effettiva 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 sinuoso³² 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*

partecipazione vincolante e incidente e di sistematizzare e rendere accessibili al pubblico e ai *convencionales* gli esiti del processo partecipativo avviato dalla *Convención Constitucional*, e le altre norme del Regolamento sulla partecipazione popolare delle quali si discorrerà lasciano intravedere un approccio più rigoroso del costituente cileno.

³⁰ Come dettagliato in D. Yañez, *¿Qué listas independientes se llevaron la mayoría en la Convención Constitucional?*, in *Plataforma Contexto*, 18 maggio 2021 (www.plataformacontexto.cl), ai 48 *convencionales* eletti nelle liste indipendenti si aggiungono i candidati indipendenti eletti nelle liste dei partiti tradizionali, che ammontano a 40.

³¹ S. Verdugo - J. Contesse, *Auge y caída de un proceso constituyente: lecciones del experimento chileno y del fracaso del proyecto de Bachelet*, in *Derecho y Crítica social*, n. 2018, 1, p. 139 ss.

³² A. Coddou McManus, *The Chilean Constituent process: A long and winding road*, in *I•CONnect*, 4 maggio 2016 (www.iconnectblog.com).

Giuseppe Naglieri

Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik: come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare

Constituyente nominato dalla stessa presidente, hanno avuto una funzione perlopiù simbolica, 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 «*dialogos ciudadano*»³³ nella proposta redatta dagli esperti di nomina presidenziale³⁴.

Così, 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*»³⁵, rivelatesi tuttavia insufficienti rispetto alla ambiziosa strategia di partecipazione posta in essere dalla *Convención*; il *Pleno*, al momento di costituire le prime tre commissioni provvisorie³⁶, 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*», competenza successivamente attribuita, rispettivamente, alle neo-costituite³⁷

³³ Il riferimento è a F. Soto - Y. Welp, *Los "dialogos Ciudadanos". Chile ante el giro deliberativo*, Santiago, 2017.

³⁴ S. Verdugo - J. Contesse, *op. cit.*, p. 142. Con riguardo alle criticità di tale processo, la politologa Helene Andemore ha avuto a sostenere «*Creo que hay un gran problema conceptual. Si se pasa toda la información reunida en la primera etapa a través del estrecho filtro de unas pocas personas en la cima, habrá una enorme pérdida, sin importar lo bienintencionada que sea la gente que está filtrando. Es importante infundir principios participativos a través de todo el proceso (...). La verdadera demostración de que un gobierno confía en su propio pueblo es cuando se incluye al pueblo en la redacción de la Constitución misma*». Cfr. H. Andemore, *Entrevista del Observatorio del Proceso Constituyente de Fundación RED*, disponibile al link <<http://redconstituyente.cl/entrevista-helene-landemore/>>.

³⁵ *Ley de Presupuestos del año 2021*. Un quadro d'insieme del bilancio della *Convención* per l'anno 2021 è consultabile in: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/30347/1/BCN_p_resupuestoCC_finalvf.pdf>.

³⁶ Nella sessione del 14 luglio, il *Pleno*, nell'avviare i lavori e definire le norme basiche di funzionamento nell'attesa dell'elaborazione del Regolamento, ha istituito tre commissioni provvisorie: la Commissione per il Regolamento, la Commissione per il bilancio e l'amministrazione interna e la Commissione etica.

³⁷ Nella sessione del 21 luglio, il *Pleno* ha disposto l'istituzione di cinque ulteriori commissioni provvisorie: la *Comisión de Derechos Humanos, Verdad Histórica y Bases para la Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición*, la *Comisión de Comunicaciones, Información y Transparencia*, la *Comisión de Participación y Consulta Indígena*, la *Comisión de Participación Popular y Equidad Territorial* e la *Comisión de Descentralización, Equidad y Justicia Territorial*.

Giuseppe Naglieri

*Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik:
come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare*

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 proposte di regolamento di loro competenza, hanno poi avviato meccanismi informali di partecipazione³⁸.

La partecipazione è 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» e dal Regolamento sulla consultazione e 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». Un regolamento disciplinava, dunque, 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*) e un regolamento speciale era invece dedicato alla partecipazione dei popoli indigeni (*Reglamento de participación y consulta indígena*).

Quanto al primo, deve porsi in rilievo da un lato la coniugazione dei meccanismi partecipativi autoconvocati (iniziativa popolare di norma e incontri autoconvocati) con quelli convocabili dalla Convenzione (*plebiscito intermedio dirimente, audiencias públicas 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. Nell'ambito dei meccanismi autoconvocati, assume rilievo peculiare, per il rigore del procedimento e per l'innovatività dell'approccio, l'iniziativa popolare di norma (Ipn), 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

³⁸ 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.

Giuseppe Naglieri

*Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik:
come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare*

a evitare che gli esiti della partecipazione, insabbiando il lavoro delle commissioni, conservino valore meramente formale. Attraverso la costituzione di una piattaforma digitale di partecipazione popolare – che ha la più ampia finalità di favorire la partecipazione e la sistematizzazione delle proposte e funge da banca dati e dispensatore di informazioni semplici e accessibili³⁹, di navigazione intuitiva e programmata con approccio *mobile-friendly*, per consentire un accesso generalizzato da dispositivi mobili, che rappresentano gli strumenti più diffusi nella società – 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, si è consentito il deposito di proposte popolari di norme costituzionali, la loro successiva pubblicazione e diffusione sul web e l'apertura di un termine per la raccolta di firme di supporto. Le proposte che avessero raggiunto le quindicimila firme, provenienti da almeno quattro regioni, sarebbero state trasmesse alla commissione competente e poste in discussione e votazione, essendo considerate a tali effetti «*equivalentes a las propuestas de normas que sean presentadas por Convencionales Constituyentes*».

L'effettiva realizzazione dei principi di partecipazione e degli istituti partecipativi introdotti, la predisposizione di un cronoprogramma, integrato con il cronoprogramma dei lavori della *Convención*, assieme ad una generale responsabilità di direzione, supervisione ed implementazione dei meccanismi di partecipazione previsti nel regolamento è stata affidata ad una Commissione di *participación popular* e a una *Secretaría*.

Piena espressione dell'intersezionalità dell'approccio al procedimento di elaborazione della Costituzione e ai dibattiti concernenti le questioni sostanziali è l'attenzione, nel regolamento di partecipazione, riservata alle categorie storicamente escluse, che una proposta di Costituzione che si ponga autenticamente in discontinuità con le politiche di marginalizzazione delle minoranze e degli ultimi, e che assuma in sé l'impegno alla loro valorizzazione ed inclusione non può non coinvolgerle e valorizzare nel momento costituente. Così, oltre a rinvenirsi riferimenti alle categorie deboli tra i principi ed in diverse parti del regolamento generale, il regolamento di partecipazione popolare contemplava un titolo specifico, nel quale si trova un impegno della Convenzione, attraverso gli organi di direzione e coordinamento dei meccanismi di partecipazione, a porre in essere azioni positive, finalizzate a garantire la partecipazione di tali categorie. Tale è il caso delle persone con disabilità e sorde, degli anziani, dei bambini e degli

³⁹ Art. 26 del *Reglamento de Participación popular*.

Giuseppe Naglieri

*Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik:
come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare*

adolescenti, delle donne, delle persone che svolgano lavori di cura, delle persone con dipendenze, dei cittadini che vivono in zone rurali e di difficile accesso, dei migranti, dei rifugiati e dei richiedenti asilo, del popolo tribale afro-discendente, dei cileni residenti all'estero, delle persone in stato di privazione della libertà⁴⁰.

Nell'ambito delle riflessioni sulla partecipazione, merita una considerazione a sé l'iniziativa di accostare ai lavori della Convenzione e nell'ambito delle competenze della *Comisión* e della *Secretaría de participación popular* anche attraverso il supporto di una rete di organizzazioni sociali promossa dalla *Convención*, di un programma di *educación popular constituyente*, quale strumento di alfabetizzazione civica e democratica, che rappresenta, secondo le intenzioni dei costituenti, *un fin en sí mismo*. Il raggiungimento di una maggiore consapevolezza sul funzionamento dello Stato e del sistema politico e di una maggiore cultura democratica attraverso forme di dialogo e scambio orizzontale è dunque posto dal costituente come una finalità ulteriore e non relazionata con gli esiti del processo, in altre parole si interpreta il momento costituente come una occasione di miglioramento della coscienza civica e democratica ai fini del rafforzamento della partecipazione ai processi politici, dello sviluppo di una cittadinanza attiva e di avanzamento del sistema democratico⁴¹.

I numeri della partecipazione sono certamente significativi, 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

⁴⁰ A tali gruppi storicamente esclusi è dedicato il Titolo VI del *Reglamento*.

⁴¹ I dati del progetto di *educación popular constituyente* non restituiscono di certo un quadro brillante, ed anzi, parlano di una esperienza che non ha mai effettivamente preso quota, ma ciò è probabilmente la conseguenza dei tempi ristretti a disposizione, delle ristrettezze di bilancio, nonché dalla difficoltà, per assicurare una buona riuscita del programma, di stipulare un numero massivo di accordi con enti pubblici e organizzazioni sociali al fine di promuovere un programma capillare in tutto il Paese. Nella fase finale dei lavori della *Convención* si sono messi a disposizione materiali e documenti di formazione con riferimenti al programma, ragione per cui si ritiene che le criticità rilevate abbiano condotto la Convenzione a trasformare l'idea di un programma strutturato e verticale di partecipazione in una forma di auto-formazione o di formazione diffusa da svolgersi in senso *bottom-up*. A riguardo si veda E. Andahur Soto, *¿Como fué la participación popular durante la Convención Constitucional? Análisis de mecanismos participativos*, in *Rumbos Constituyentes*, Reporte n. 6, Revisión de noviembre 2022, Plataforma Rumbo Colectivo.

Giuseppe Naglieri

*Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik:
come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare*

persone coinvolte nel processo partecipativo avviato dalla presidente Bachelet. Certo, le cifre dell'iniziativa popolare di norme 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 registrato⁴².

Guardando al fervore partecipativo del costituente, c'è dunque da chiedersi come interpretare il massiccio rigetto del progetto di Costituzione nel settembre 2022, che rappresenta di certo un segnale di non condivisione dei fondamenti e dei contenuti della proposta della *Convención* da parte della società cilena, pur coinvolta nei dibattiti e nella stesura del testo.

Anzitutto, deve rilevarsi il numero significativo degli istituti partecipativi introdotti nel Regolamento, assieme alla somiglianza di taluni (si pensi ai *foros deliberativos*, molto prossimi ai *cabildos* e, nella finalità, alle *jornadas nacionales de deliberación*), che si caratterizzano perlopiù per avere natura consultiva e non consentire quella percezione di incidenza nel processo che invece è propria di meccanismi come la IPN, che, non a caso, anche grazie all'implementazione degli strumenti digitali, ha dato un eccellente riscontro. Una tale mole di strumenti di partecipazione in forma di dibattito o dal metodo deliberativo, avrebbero altresì necessitato, per raggiungere i risultati sperati, di essere dilazionati in un tempo maggiore rispetto ai pochi mesi a disposizione della *Convención* per la fase di discussione; non a caso, taluni istituti, come le *jornadas nacionales de deliberación*, sono stati attivati in maggio, vale a dire in una fase già piuttosto avanzata dei lavori delle commissioni. Al contempo, uno degli strumenti partecipativi vincolanti più innovativi, vale a dire il *plebiscito intermedio dirimente*, non ha trovato spazio nel processo in ragione della sua introduzione nel Regolamento senza un previo accordo con il Governo, il cui consenso e impegno, anche di bilancio, era indispensabile per convocare i comizi, avviare l'iter referendario e consentirne il regolare svolgimento.

Un tale strumento avrebbe certamente consentito alla *Convención* di orientare i propri lavori rispetto all'espressione del corpo elettorale ed al

⁴² Rispetto alle esperienze di *Constitution-making* dotate di meccanismi di *e-participation* il dato è evidente. Si confronti con T. Abbiate, *La e-participation e i processi di elaborazione e revisione costituzionale*, in *Ianus*, 2014, n. 11.

Giuseppe Naglieri

Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik: come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare

contempo sottratto gli elettori, soprattutto con riguardo a questioni sensibili o fortemente divisive, da quella che Roberto Gargarella ha definito la inaccettabile estorsione democratica dei plebisciti ratificatori finali, che “estorcono” all’elettorale un voto su un pacchetto chiuso e completo⁴³.

3. Prospettiva interculturale, plurinazionalità e paradigma ecologico: vecchio e nuovo del *nuevo constitucionalismo latino*.

La proposta di Costituzione deliberata dalla *Convención* definiva il Chile uno stato plurinazionale, interculturale ed ecologico. Ciò si pone con evidenza in netta continuità con la tradizione del *nuevo constitucionalismo latino* (Ncl). La plurinazione e l’ecologismo sono, nelle esperienze del NCL, il prodotto di una rifondazione dello Stato che muove dalla prospettiva interculturale: rigettando i paradigmi culturali occidentali e attraverso una critica sistematica degli usi monocentrici e westfaliani della cultura⁴⁴, si forgia una nuova relazione tra culture, basata non già sul riconoscimento – talvolta settoriale – delle culture minoritarie nell’ambito di una cultura dominante nella società, quanto su un dialogo «*para construir nuevas síntesis (interfecundación), lograr una comprensión plural de la realidad, canalizar los conflictos y contruir un futuro equitativo e incluyente*»⁴⁵, un modello di co-protagonismo di culture e cosmovisioni differenti e con pari dignità dunque, finalizzato a rafforzare l’unità nazionale attraverso la diversità⁴⁶. La prospettiva interculturale, pur non esaurendosi nella plurinazionalità, comporta l’adozione di un modello di riconoscimento, valorizzazione e tutela delle comunità indigene⁴⁷, attraverso l’incorporazione dei valori indigeni tra i principi fondativi del vivere comune, il riconoscimento del pluralismo giuridico anche tramite i sistemi di giustizia indigena e praticando una

⁴³ R. Gargarella, *Diez puntos sobre el cambio constitucional en Chile*, in *Nueva Sociedad*, 2020, n. 285.

⁴⁴ R. Salas, *Ética intercultural*, Santiago, 2005, p. 28.

⁴⁵ G. Ramón Valarezo, *Plurinacionalidad e interculturalidad en la Constitución?*, in S. Bagni (a cura di), *Lo Stato interculturale: una nuova entopia?*, Bologna, 2017.

⁴⁶ R. Salas, *op. cit.*, p. 79, cit. in F. Quiroz Arriagada, *El ethos del contrato social para el Chile del siglo XXI. Dialogo intercultural y nueva constitución*, in S. Brito Rodríguez - F. Quiroz Arriagada - L. Basualto Porra - A. Comelín Fornes - K. García Benítez - R. Lizana Ibaceta (coord.), *Constitución política de Chile: garantías y derechos para una ciudadanía deliberativa*, Santiago, 2022.

⁴⁷ S. Bagni, *Estudio introductivo sobre el deslinde conceptual del Estado intercultural*, in S. Bagni (a cura di), *Lo Stato interculturale*, cit., p. 7 ss.

Giuseppe Naglieri

*Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik:
come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare*

costante valorizzazione dell'interculturalità tramite le politiche pubbliche e l'azione delle istituzioni, a tutti i livelli. Da qui, dal riconoscimento dei valori culturali indigeni e dal loro innesto nella cultura costituzionale deriva l'approccio eco-centrico tipico del Ncl: in linea con la concezione olistica ed ispirata all'armonia della relazione tra uomo e *Pacha Mama*, finalizzata al raggiungimento del *buen vivir*⁴⁸, si attribuisce alla natura soggettività giuridica, rendendola titolare di diritti, e ponendo a carico dello Stato – che si caratterizza come ecologico – obblighi di adottare politiche permanenti di sviluppo sostenibile, in armonia con la natura e i suoi diritti.

Tali elementi sono ben presenti nella proposta di Costituzione elaborata dalla *Convención*, che all'art. 11 dichiara che lo Stato riconosce e promuove il dialogo interculturale, orizzontale e trasversale tra le diverse cosmovisioni dei popoli e delle nazioni che convivono nel paese, con dignità e rispetto reciproco, che le politiche pubbliche ed i meccanismi istituzionali devono favorire il riconoscimento e la comprensione della diversità etnica e culturale, superando le asimmetrie esistenti nell'accesso, nella distribuzione e nell'esercizio del potere ed in tutti gli ambiti della società; l'art. 35 riconosce l'interculturalità e il pluralismo come principi fondativi del sistema di istruzione, l'art. 92 pone a carico dello Stato la promozione, lo sviluppo e la garanzia dell'interrelazione armonica e del rispetto di tutte le espressioni simboliche, culturali e patrimoniali, l'art. 108 riconosce il diritto di accedere alla giustizia con prospettiva interculturale, l'art. 322 riconosce il pluralismo giuridico e l'interculturalità nell'amministrazione della giustizia. Quanto alla plurinazionalità ed al riconoscimento dei popoli indigeni, si riconoscono nell'art. 5 del progetto i popoli e le nazioni preesistenti e se ne consente il riconoscimento di altri tramite legge, si riconoscono i simboli e gli emblemi indigeni congiuntamente a quelli dello Stato, nonché, all'art. 34 i diritti collettivi concernenti l'autogoverno (mediante l'istituzione di autonomie

⁴⁸ Cfr. S. Baldin, *L'america latina nelle classificazioni giuscomparate: la tradizione giuridica contro-egemonica del buen vivir nell'area andina*, in L. Lloredo Alix - A. Somma (a cura di), *Scritti in onore di Mario G. Losano. Dalla filosofia del diritto alla comparazione giuridica*, Torino, p. 8 ss. Con riguardo al *buen vivir*, si veda, almeno S. Bagni (a cura di), *Dallo Stato del bienestar allo Stato del buen vivir*, Bologna, 2013; S. Bagni, *Il sumak kawsay: da cosmovisione indigena a principio costituzionale in Ecuador*, in S. Baldin - M. Zago (a cura di), *Le sfide della sostenibilità. Il buen vivir andino dalla prospettiva europea*, Bologna, 2014, p. 76 ss; C. Silva Portero, *¿Qué es el buen vivir?*, in R. Ávila Santamaría (coord.), *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*, Quito, 2008, p. 116 ss.; X. Albó, *Suma Qamaña = el buen convivir*, in *Revista Obets*, 2009, n. 4, p. 26 ss.; J. Estermann, *"Vivir Bien" como utopía política. La concepción andina del "vivir bien" (Suma Qamaña/Allin Kawsay) y su aplicación en el socialismo democrático en Bolivia*, in *Anales de la Reunión Anual de Etnología*, 2012, n. 24, p. 517 ss.

Giuseppe Naglieri

*Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik:
come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare*

territoriali indigene), le autorità, le istituzioni e giurisdizioni indigene (ciò avviene mediante il riconoscimento, all'art. 309, dei sistemi giuridici dei popoli e delle nazioni indigene, che coesistono su un piano di eguaglianza con il sistema nazionale di giustizia) il riconoscimento e la protezione delle terre e delle risorse naturali, la dimensione culturale ed immateriale, ivi comprendendo le conoscenze tradizionali ed i saperi ancestrali, nonché la partecipazione volontaria nella vita politica, economica, sociale e culturale dello Stato. L'etnicità ecologica⁴⁹ propria delle esperienze del Ncl, che ripullula primariamente dall'art. 8 del progetto, secondo il quale «Le persone ed i popoli sono interdipendenti con la natura e formano con essa un tutto inseparabile. Lo Stato riconosce e promuove il *buen vivir* come una relazione di equilibrio armonico tra le persone, la natura e l'organizzazione della società» si dipana per l'intero testo, allorché si riconosce la natura come titolare di diritti (art. 18 comma 3) meglio definiti nell'art. 103 come «il diritto a che si rispetti e protegga la sua esistenza, alla rigenerazione, al mantenimento ed al ripristino delle sue funzioni ed equilibri dinamici, che comprendono i cicli naturali, gli ecosistemi e la biodiversità», il cui rispetto impone allo Stato tanto l'applicazione, nelle politiche pubbliche, dei principi di progressività, precauzione, prevenzione, di giustizia ambientale, di solidarietà intergenerazionale e la promozione di una amministrazione ecologicamente responsabile e di una educazione ambientale e scientifica mediante processi di formazione e apprendimento permanenti, quanto l'impegno a promuovere il dialogo, la cooperazione e la solidarietà internazionale per affrontare e mitigare la crisi climatica.

L'approccio eco-centrico è accostato alla innovativa istituzione della *Defensoría de la Naturaleza*⁵⁰, che risponde alle necessità di democrazia ambientale in Cile, che si trova assai indietro a riguardo, rispetto al panorama latino-americano⁵¹. Basti pensare che l'accordo di Escazú sull'accesso all'informazione, la partecipazione pubblica e l'accesso alla giustizia nelle questioni ambientali in America Latina e nei Caraibi, che segnava un netto passo avanti verso una partecipazione effettiva della

⁴⁹ M. Carducci, *Nomos, Ethnos e Kthonos nel processo: verso il tramonto del bilanciamento? Spunti dal dibattito latinoamericano*, in *Federalismi*, 2014, n. 1 (www.federalismi.it), p. 2.

⁵⁰ E. Costa Cordella - S. Rivera Riveros, *La Defensoría de la Naturaleza en una Constitución Ecológica*, in *Revista Nemesis*, 2022, n. 17.

⁵¹ Come rilevano L. Cordero - V. Durán - V. Rabi - A. Urquiza, *Derribando mitos: propuestas para mejorar el acceso a la justicia ambiental en Chile*, in *Espacio Público*, 2017, in Cile l'accesso alla giustizia ambientale è altamente limitato. Si veda altresì FIMA, *Estado del ODS 16.3 sobre acceso a la justicia en Chile: avances y desafíos para la justicia ambiental*, 2019.

Giuseppe Naglieri

*Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik:
come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare*

cittadinanza nelle decisioni riferite al territorio e all'ecosistema è rimasto bloccato in Cile sino alla firma da parte del Presidente Gabriel Borich, avvenuta solo nel marzo 2022. In tale contesto, l'istituzione di un *Ombudsman* esclusivamente votato alla promozione e alla protezione dei diritti della natura e dei diritti ambientali riconosciuti dal progetto di Costituzione e nei trattati internazionali, decentralizzato in *defensorías regionales* e dotato di poteri consultivi, del diritto di azione innanzi a tutte le giurisdizioni, inclusa la costituzionale, rappresenta un significativo approdo della riflessione giuridica sulla tutela dell'ambiente.

4. «Borrar todo tu legado será nuestro legado». Dal ladrillo al Caring State

Delle proteste di massa dell'ottobre 2019, è divenuto celebre un adagio che è ben in grado di manifestare la natura profonda delle rivendicazioni sorte con l'*estallido social* rispetto al sistema economico e al sistema di potere concentrato ed elitario perpetuato dalla Costituzione *pinochetista*: al grido di «*borrar todo tu legado será nuestro legado*», il popolo del Cile ha inteso rivendicare che il capitalismo neoliberale, lungi dall'attraversare un momento di crisi, ha manifestato il suo definitivo fallimento⁵², reclamando così un radicale mutamento del modello economico.

A più riprese la dottrina e i commentatori hanno posto in rilievo la centralità nelle rivendicazioni dell'autunno del 2019 e nelle aspettative della gran parte della società cilena in vista del *plebiscito de salida* delle questioni concernenti il superamento del modello economico delineato dalla Costituzione del 1980 e dell'*estado subsidiario* in favore di una Costituzione economica sociale, di uno Stato interventista, attore economico in grado di

⁵² Sebbene il Cile abbia un indice di povertà estrema (popolazione con redditi inferiori a 5,5 dollari americani al giorno) significativamente più basso rispetto al panorama latino-americano e lo abbia, tra il 2006 ed il 2017, ridotto dal 19.6 al 3.7, assieme alla quota di popolazione vulnerabile (popolazione con redditi tra 5,5 e 13 dollari americani al giorno), e altresì si annoveri tra le economie del continente con il tasso di crescita maggiore negli ultimi decenni, continua ad avere una quota superiore al 30% di popolazione in stato di vulnerabilità economica e rappresenta il secondo paese più diseguale dell'OCSE, con i redditi del 20 % più ricco della popolazione che superano di dieci volte quelli del percentile più povero.

Cfr. M. Mieres Brevis, *La dinamica de la desigualdad en Chile: Una mirada regional*, in *Revista de análisis económico*, 2020, n. 2; Ocse, Cepal, Ocede, *Estadísticas*, 1 gennaio 2019, disponibile al link: <<https://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>>.

Giuseppe Naglieri

*Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik:
come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare*

rimuovere le diseguaglianze esistenti in una società profondamente marcata da trenta anni di neoliberismo.

Non può negarsi che i lavori della Commissione abbiano restituito una proposta «straordinariamente ambiziosa», in linea con le aspettative della società cilena, forse ambiziosa al punto da scontrarsi con la realtà economica di un Paese plasmato dalle politiche neoliberali⁵³.

La proposta delinea un catalogo di diritti sociali quanto mai esteso, che integra, tra gli altri: a) il diritto a un sistema di sicurezza sociale universale che tuteli contro tutte circostanze di diminuzione o perdita dei mezzi di sussistenza o di capacità al lavoro; b) il diritto ad un sistema nazionale di salute integrato da soggetti pubblici e privati, integralmente regolato e coordinato dallo Stato, che assume il dovere di rafforzare e sviluppare un sistema pubblico di qualità ed equamente finanziato attraverso la fiscalità generale; c) il diritto ad una casa degna e abitabile che garantisca, almeno «*el espacio y equipamiento suficientes, doméstico y comunitario, para la producción y reproducción de la vida, la disponibilidad de servicios, la asequibilidad, la accesibilidad, la ubicación apropiada, la seguridad de la tenencia y la pertinencia cultural de las viviendas*» e il corrispondente dovere dello Stato di progettare, costruire, ristrutturare, conservare e innovare complessi residenziali per i meno abbienti o per categorie che necessitino di particolare protezione; d) il diritto di accesso a internet e ai servizi di comunicazione digitale in forma libera, equa e decentralizzata, in condizioni di qualità e velocità adeguate, cui corrisponde il dovere dello Stato di superare le barriere all'accesso e all'uso dello spazio digitale e ai dispositivi e alle infrastrutture di rete, e) un inedito sistema integrale di cure e assistenza finalizzato ad assistere la persona «*desde el nacimiento hasta la muerte*» ed in particolare un sistema pubblico, solidale e universale di assistenza ai lattanti, ai bambini e agli adolescenti, agli anziani, alle persone con disabilità, in situazioni di dipendenza, e alle persone affette da malattie gravi o terminali.

Ancora, la proposta di Costituzione pone al centro lo Stato, regolatore, prestatore e promotore⁵⁴, che riprende il controllo delle risorse naturali lungamente lasciate al controllo e allo sfruttamento economico dei privati, innovandone lo statuto giuridico nel senso della loro pubblicizzazione e funzionalizzazione all'interesse comune; così va letta la proposta di statuto

⁵³ Questa la riflessione di J.J. Romero nel Foro Constitucional della Pontificia Universidad Católica de Chile, intitolata «*El rol de la economía en el proyecto de nueva Constitución*», consultabile al link: <<https://foroconstitucional.uc.cl/2022/08/26/el-rol-de-la-economia-en-el-proyecto-de-nueva-constitucion/>>.

⁵⁴ *Ibidem*.

Giuseppe Naglieri

*Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik:
come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare*

costituzionale delle acque, che prevede la cessazione della proprietà privata e la previsione che «*las autorizaciones de uso de agua serán otorgadas por la Agencia Nacional del Agua, de carácter intransferible, concedidas basándose en la disponibilidad efectiva de las aguas, y obligarán al titular al uso que justifica su otorgamiento*», come anche la previsione di uno statuto costituzionale dei minerali – considerata la rilevanza dell’attività mineraria sul reddito nazionale, che ne rappresenta il 10 per cento⁵⁵ – che attribuisce allo Stato «*el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas y las sustancias minerales, metálicas, no metálicas y los depósitos de sustancias fósiles e hidrocarburos existentes en el territorio nacional*».

Oltre al riconoscimento del vasto catalogo di diritti culturali, ambientali e sociali fin qui segnalati, deve riconoscersi che la Convenzione ha conservato un approccio intersezionale al momento di dare riconoscimento e tutela alle identità minoritarie e alle categorie storicamente vulnerabili. Nel testo si trovano riferimenti normativi alla povertà e alle disuguaglianze economiche, al divario di genere, alla diversità sessuale, alle disabilità, alle condizioni dei popoli indigeni, dei bambini e degli adolescenti, degli anziani, dei malati gravi o terminali, dei rifugiati e dei richiedenti asilo, e ciascuna delle categorie oggetto di attenzione e tutela nel testo è calata nella realtà storica, sociale, culturale ed economica del Paese, che, plasmata dalle politiche neoliberali che hanno favorito la concentrazione del potere economico e il divaricarsi di forti disuguaglianze, da un sistema istituzionale elitario e da un modello politico anti-maggioritario, bloccato dai *cerrojos constitucionales*, ha contribuito all’acutizzazione dei fenomeni di esclusione e marginalizzazione sociale di talune categorie e all’assetto esistente del potere.

La Convenzione ha operato nella piena consapevolezza che le relazioni di potere esistenti, le esperienze di privilegio, esclusione, subordinazione e vulnerabilità sono storicamente determinate e tra loro interrelate e su queste si possa agire solo con un approccio integrato: sul piano metodologico, l’intersezionalità comporta l’impegno di raggiungere l’eguaglianza sostanziale considerando la globalità delle situazioni di oppressione e delle strutture di potere che impattano sulla vita delle categorie storicamente svantaggiate abbandonando gli universalismi e massimizzando il riconoscimento delle relazioni di potere prodotte ai diversi livelli della vita

⁵⁵ Cfr. Servicio Nacional de Geología y minería, *Anuario de la minería de Chile 2020*, disponibile al link: <https://www.sernageomin.cl/pdf/anuario_de_%20la%20Mineria_de_Chile_2020_290621.pdf>.

Giuseppe Naglieri

*Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik:
come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare*

sociale attraverso una relazione ricorrente, partecipativa, dialogante tra i gruppi sociali e gli organi dello Stato⁵⁶.

Come segnalato di recente da eminente dottrina, la proposta di Costituzione contemplava una visione olistica e integrata della persona e della vita, che pone al centro l'autonomia della persona, ma al contempo riconosce l'interdipendenza con le altre, perseguendo un obiettivo di giustizia interculturale⁵⁷, e portando così a completa maturazione i principi del *Caring State*⁵⁸.

5. Dai *cerrojos constitucionales* alle *bases constitucionales*? Il nuovo processo costituente tra realismo politico e deriva tecnocratica

Immediatamente dopo il plebiscito del 4 settembre, il Presidente Borich ha espresso la volontà di non disperdere le energie e le sinergie maturate nel biennio costituente, avviando da subito le discussioni e le negoziazioni per l'avvio di un nuovo processo che superasse le criticità del precedente.

Dopo novantotto giorni di negoziazioni, che hanno coinvolto tutto l'arco parlamentare, si è giunti alla sottoscrizione del cosiddetto *Acuerdo por Chile*, firmato da quindici partiti⁵⁹, nel quale si sono fissati i principi procedurali, gli organi e l'*iter* di un nuovo processo costituente, da avviarsi e concludersi nell'anno 2023, ed i principi fondamentali della nuova proposta di Costituzione.

L'accordo rappresenta un momento di cesura rispetto all'approccio delle forze della sinistra parlamentare nel corso dell'abortito processo

⁵⁶ Cfr. K. Davis, *Intersectionality as buzzword.. A sociology of science perspective on what makes a feminist theory successful*, in *Feminist Theory*, 2008, n. 1, p. 71.

⁵⁷ Così, letteralmente, S. Bagni, "Era un gioco, non era un fuoco", cit., p. 7.

⁵⁸ Nell'elaborazione teorica, il *Caring State* rappresenta una forma di Stato derivante dall'evoluzione del *Welfare State*. Rifiutando il modello neoliberale dominante, il *Caring State* considera i bisogni dell'uomo in prospettiva olistica, includendo aspetti culturali derivanti dalla tradizione ancestrale ed emozionali, diritti collettivi e diritti di nuove soggettività, come la natura. Si veda, in particolare, S. Bagni, *Dal Welfare State al Caring State?*, in S. Bagni (a cura di), *Dallo Stato del benessere allo Stato del buen vivir. Innovazione e tradizione nel costituzionalismo latino-americano*, Bologna, 2013, p. 19 ss.

⁵⁹ Udi, Renovación Nacional, Evopoli, Partido Demócrata Cristiano, Partido Radical, Partido Liberal, Partido Socialista, Partido Comunista, Partido por la Democracia, Partido Comunes, Partido Federación Regionalista Verde Social, Convergencia Social, Revolución Democrática, Acción Humanista.

Giuseppe Naglieri

*Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik:
come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare*

costituente: la negoziazione con la maggioranza delle forze politiche in Parlamento costituisce l'esito della presa di coscienza della assoluta assenza della politica e dell'attitudine alla negoziazione ai fini del raggiungimento di proposte di ampia convergenza nel corso del precedente biennio costituente, che ha rappresentato la prima delle criticità dei lavori di una *Convención Constitucional* gremita di indipendenti vicini alle sinistre, che hanno ritenuto di potere fare a meno della mediazione con le forze conservatrici, così rinnegando la necessità di una Costituzione di consenso espressa nell'*Acuerdo* del 2019 e dando vita ad una proposta che, pur rappresentando un avanzato punto di approdo del nuovo costituzionalismo andino, si qualifica, rispetto alle esigenze manifestate dalla società cilena, più come un tentativo di rifondazione dello stato su basi identitarie che come risposta alle esigenze manifestate dalla società civile⁶⁰.

Come nel 2019, all'accordo è seguita la presentazione alle Camere di una proposta di revisione costituzionale finalizzata ad introdurre nel testo una nuova procedura di riforma della Carta del 1980 profondamente differente sul piano sostanziale e procedurale dal modello precedente, approvata in ultima lettura dal Senato e pubblicata come Legge n. 21.533 del 17 gennaio 2023.

Quanto al piano strutturale, l'accordo e il successivo progetto di riforma costituzionale, in aperta antitesi con i riferimenti ad un processo «inobjetablemente democrático» contenuti nell'intesa del 2019, ritenendo che la scrittura di una Costituzione richieda «un nivel de profesionalismo, contar con expertos y expertas», prevedono che della revisione sia incaricato un *Consejo Constitucional* composto da 50 membri, eletto direttamente dal corpo elettorale con la formula prevista per l'elezione del Senato e che a questo si accosti una *Comisión Experta*, composta da 24 professionisti ed accademici, 12 eletti dalla Camera dei Deputati e 12 dal Senato.

Visto il rilievo incidente della Commissione di esperti nel processo, può affermarsi che la capacità di redazione di una proposta di Costituzione da parte del Consiglio costituzionale in autonomia e in risposta alle esigenze manifestate dal corpo elettorale sia fortemente limitata. Anzitutto si prevede che un primo progetto di Costituzione che funga da base per la discussione e redazione del testo definitivo debba essere redatto dalla Commissione, prima ancora che il Consiglio sia eletto; si dispone altresì che i membri della Commissione, una volta eletto il Consiglio, partecipino ai lavori in ogni fase con diritto di parola. Suscita altresì interesse il meccanismo di approvazione

⁶⁰ Cfr. C. Aliaga, *op. cit.*

Giuseppe Naglieri

*Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik:
come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare*

della proposta: l'accordo prevede infatti che la proposta deliberata dal Consiglio sia sottoposta alla Commissione di esperti, la quale dovrà formulare osservazioni da sottoporsi al voto del Consiglio, ma il punto cruciale è che la disciplina del voto è assai sbilanciata a favore dell'organo tecnico: se da un lato per approvare le osservazioni della Commissione si richiedono i 3/5 dei voti del Consiglio, per respingerle sono invece necessari i 2/3, e tutte le proposte né respinte, né approvate devono essere sottoposte alla discussione ed al voto di una Commissione mista, composta da 6 membri del Consiglio e 6 della Commissione di esperti, che delibererà con maggioranza di 3/5. Nel caso in cui i lavori della Commissione mista non dovessero avere esito positivo, la Commissione di esperti dovrà ripresentare, entro 5 giorni, una nuova proposta al *Consejo Constitucional*.

Emerge così chiaramente il ruolo di impulso, controllo e proposta della Commissione di esperti sull'attività del Consiglio che però a ciò non si limita, giacché il rigetto di una osservazione dell'organo tecnico da parte del Consiglio non si traduce nella sua semplice dismissione, bensì nell'attivazione di un procedimento conciliativo, di natura paritaria, al cui eventuale fallimento è nuovamente la Commissione di esperti a controllare il processo: si inverte così per certi aspetti il modello della *Convención mixta constitucional* rigettata nel *plebiscito* del 2020, integrata però di un organo pressoché totalmente carente di legittimazione democratica.

Si aggiunga che, ancora in antitesi rispetto al processo costituente passato, i seggi riservati alle popolazioni indigene non sono predeterminati dentro il numero totale dei membri del Consiglio – come è accaduto nel 2020 con la *Ley de escaños reservados*, che riservava un numero fisso di 17 seggi rispetto ai 155 della *Convención* – ma si attribuiscono in funzione della proporzione della partecipazione indigena rispetto alla partecipazione elettorale generale: così, nel caso in cui la somma dei voti emessi per la circoscrizione nazionale indigena dovesse essere pari o superiore all'1,5 per cento dei voti emessi nella totalità delle circoscrizioni elettorali generali, si attribuirà un seggio riservato, se la somma dovesse essere pari o superiore al 3,5 per cento, si attribuiranno due seggi riservati in totale, e ogni due punti percentuali oltre il 3,5 per cento si attribuirà un seggio addizionale alla circoscrizione indigena.

Non può non guardarsi tale previsione come un tentativo di ridurre il peso dei popoli indigeni nella deliberazione della nuova proposta e di più di subordinarne l'attribuzione di seggi non solo alla affluenza nella circoscrizione indigena nazionale, quanto alla affluenza nelle sedici circoscrizioni non indigene del Paese, e dunque alla partecipazione generale:

Giuseppe Naglieri

*Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik:
come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare*

anche solo ipotizzando che l'affluenza indigena e l'affluenza generale restino inalterate rispetto alle elezioni della Convenzione del 2021 – attestatesi l'una al 22 per cento, con poco più di 200 mila voti e l'altra al 43 per cento – l'effetto sul numero di seggi riservati sarebbe rilevante, con i seggi indigeni che passerebbero dall'11 per cento che rappresentavano rispetto ai 155 seggi della Convenzione al 4 per cento nel Consiglio, e anzi, a fronte di una partecipazione generale più intensa e mantenendo stabile i numeri della partecipazione indigena, il rischio è che i seggi riservati siano al massimo due.

Anche con riguardo ai meccanismi di partecipazione popolare è possibile segnare un passo indietro rispetto all'ambizioso sistema posto in essere dalla Convenzione: posto che l'accordo e la legge di riforma costituzionale del 2020 non avevano previsto forme di partecipazione al processo costituente, introdotte solo successivamente dapprima in via informale e poi nell'apposito regolamento di cui si è detto sopra, la legge sul nuovo processo costituente limita invece in misura considerevole l'autonomia del futuro *Consejo Constitucional* nel dare corso a un processo partecipativo ugualmente ambizioso, giacché pur disponendo che il Regolamento del Consiglio «contemplará mecanismos de participación ciudadana, la que tendrá lugar una vez instalado el Consejo Constitucional», in una scelta quanto mai eccentrica ne pone il coordinamento in capo alla *Universidad de Chile* e alla *Pontificia Universidad Católica de Chile* «a través de fórmulas que permitan la participación de todas las universidades acreditadas».

Ora, pur riconoscendo il contributo che le istituzioni universitarie hanno dato nel tempo al dibattito sulla nuova Costituzione, e la loro centralità nel dibattito pubblico, nonché la capacità innegabile di fungere da incubatori e catalizzatori di partecipazione, non può negarsi il carattere elitario che un tale processo rischia di avere – ancor più considerando che uno dei due atenei è privato – così come la potenziale difficoltà di coordinamento tra le Università capofila e l'organo costituente al momento di processare e sistematizzare gli esiti della partecipazione ai fini dei lavori. La circostanza per cui la legge preveda che i meccanismi di partecipazione popolare debbano contemplare l'iniziativa popolare di norma, oltre a confermare il successo che un tale strumento ha dimostrato nell'ambito dei lavori della *Convención*, dice poco rispetto alle modalità e ai tempi con le quali tale strumento potrà essere implementato, soprattutto se si tiene in considerazione la diversa natura del nuovo processo costituente, che non è

Giuseppe Naglieri

*Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik:
come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare*

controllato dall'organo elettivo, il quale, peraltro, come si è visto, non redigerà in solitaria la proposta di Costituzione⁶¹.

A fronte, dunque, della paradigmatica esperienza di partecipazione costituente del passato biennio, che ha per molti aspetti segnato un nuovo *standard* nel costituzionalismo mondiale, le forze politiche firmatarie del nuovo accordo hanno optato per un processo partecipativo tecnico, potenzialmente elitario e di natura prevalentemente consultiva, non coordinato dall'organo costituente.

E tuttavia, la partecipazione popolare al processo costituente non sarà la sola questione sulla quale il *Consejo Constitucional* non avrà il controllo, giacché i lavori dell'organo saranno retti da un regolamento a questo indisponibile, elaborato da una commissione bicamerale e poi approvato dalla Camera e dal Senato con maggioranza dei 4/7. Tale previsione rappresenta, assieme alle *bases constitucionales* delle quali si dirà più avanti, la più grande limitazione nel mandato del Consiglio.

E di fatto, i timori per una eccessiva compressione del ruolo del *Consejo* rispetto alla Commissione esperta si confermano a leggere il Regolamento approvato definitivamente dalle Camere a fine gennaio, che limita fortemente i poteri dei consiglieri eletti rispetto alla Commissione, la quale assurge ad organo centrale del processo costituente, con diritto di partecipare e intervenire oralmente a tutti i lavori del Consiglio, in *Pleno* o nelle commissioni. Ciò risponde a una volontà di coordinamento e integrazione nei lavori che trova pieno compimento nella disposizione

⁶¹ Il Regolamento approvato dalle Camere prevede, in particolare, a) l'iniziativa popolare di norma – che di fatto assume la natura di iniziativa popolare di proposta emendativa alle proposte presenti nella bozza approvata dalla Commissione esperta – da presentarsi attraverso una apposita piattaforma digitale, entro trenta giorni dall'installazione del Consiglio, e che, per essere presa in considerazione dovrà raggiungere le 10 mila firme da almeno 4 regioni del Paese; b) le udienze pubbliche di gruppi e organizzazioni della società civile nelle Commissioni del Consiglio costituzionale ovvero, qualora questo determini diversamente, nelle Università accreditate; c) i dialoghi popolari deliberativi, rappresentativi o aperti; c) la *consulta ciudadana*, un nuovo meccanismo virtuale di dibattito su specifiche questioni sottoposte dalla segreteria esecutiva per la partecipazione. Si tratta dunque di una selezione dei meccanismi di partecipazione popolare introdotti dalla *Convención Constitucional*. Deve tuttavia segnalarsi la ristrettezza dei tempi della partecipazione (tutti di fatto ridotti a un mese dall'installazione del Consiglio) nonché, ancora, come il Consiglio non sia l'organo che governa il processo partecipativo. Tutto ciò può condurre, assieme alla ristretta autonomia del Consiglio nell'elaborazione delle norme, ad una incidenza assai bassa della partecipazione nella deliberazione costituente, riducendo il tutto ad una mera consultazione. Si aggiunga che, a differenza del processo costituente passato, non si prevedono meccanismi *ad hoc* tesi a favorire la partecipazione indigena.

Giuseppe Naglieri

*Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik:
come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare*

regolamentare che istituisce una segreteria tecnica e un segretario generale unico per entrambi gli organi⁶², nonché nell'articolato procedimento di approvazione delle osservazioni della Commissione esperta da parte del Consiglio già descritta sopra, che finisce per fare prevalere la volontà tecnica a quella popolare.

Guardando all'esperienza costituente appena conclusa, si ha modo di constatare come proprio nei tre regolamenti principali (*Reglamento general de la Convención, Reglamento de participación y consulta indígena, Reglamento de mecanismos, orgánica y metodologías de participación y educación popular constituyente*) si è dato l'impulso ai principi e ai meccanismi più innovativi dell'intero processo; basti pensare all'art. 2 del *Reglamento General*, contenente i principi dei lavori della Convenzione e che ha per la prima volta fissato, tra gli altri, i principi di plurinazionalità, interculturalità, partecipazione incidente, partecipazione indigena, la prospettiva di genere e socio-ecologica⁶³.

Può dunque dirsi che il dibattito regolamentare ha rappresentato il momento di prima concretizzazione dell'approccio radicalmente innovativo della *Convención*.

Così, in un processo costituente come quello di prossimo avvio, che è integralmente governato dalle forze politiche firmatarie dell'accordo tanto sul piano procedurale quanto su quello sostanziale, proprio alla luce dell'esperienza precedente, queste hanno ritenuto, al momento di disciplinare le modalità di approvazione del regolamento del nuovo organo, di limitare eventuali spinte innovatrici e potenzialmente idonee a derogare ai principi dell'accordo.

Ancora in discontinuità con il processo costituente del biennio passato – il cui accordo fondativo, all'infuori del determinare un quorum deliberativo dei 2/3, non limitava in alcun modo proceduralmente o materialmente l'attività della *Convención* – il nuovo accordo, con la finalità di

⁶² Art. 93 e ss. del *Reglamento del proceso constituyente*.

⁶³ Tali principi, che non potranno che essere assenti nel dibattito e nel testo della proposta di Costituzione per via della profonda diversità del nuovo processo costituente, guidato dai partiti politici e che limita i lavori del Consiglio attraverso le *bases constitucionales*, non sono presenti nel Regolamento del nuovo processo approvato dalle Camere; né sono presenti riferimenti, se non isolati, alla necessità di inclusione dei gruppi storicamente marginalizzati (di fatto l'unico riferimento si trova nell'ambito della disciplina dei lavori della *Secretaría Ejecutiva de participación ciudadana*, alla quale è richiesto, nel prevedere le modalità esecutive dei meccanismi partecipativi, *che* «en esas tareas propenderá a la inclusión de grupos o personas habitualmente excluidas de la discusión pública»).

Giuseppe Naglieri

*Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik:
come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare*

contenere gli sforzi rifondativi rilevati nei lavori della Convenzione costituzionale, fissa i principi cui l'attività del costituente dovrà adeguarsi.

Tra le *bases constitucionales* dell'accordo si rileva il rifiuto della plurinazionalità e dell'interculturalità, in favore di un modello multiculturale, con il mero riconoscimento dei popoli indigeni, il rispetto e la promozione dei loro diritti e delle loro culture, l'abbandono della proposta regionale ed il ritorno al modello unitario decentralizzato, la degradazione della questione climatica e della disciplina a tutela dell'ambiente attraverso il passaggio dallo stato "ecologico" al mero impegno costituzionale alla conservazione ed alla cura della natura e della biodiversità, il riferimento alla protezione del diritto alla vita, pienamente in linea con gli sforzi della destra anti-abortista a fronte dell'inclusione del diritto all'aborto nella proposta dello scorso anno, nonché il diritto dei genitori a decidere sull'educazione dei propri figli, da cui traspare un rigurgito neoliberista teso a favorire l'istruzione privata.

Il lavoro del *Consejo* – e per certi versi della Commissione esperta – è viepiù limitato dalla istituzione di un *Comité técnico de admisibilidad*, composto da 14 giuristi di riconosciuto prestigio, eletti dal Senato con una maggioranza dei 4/7 sulla base di una lista proposta dalla Camera dei deputati, cui è attribuita la funzione di vagliare la compatibilità delle proposte di norma costituzionale approvate dal Consiglio con le *bases constitucionales* contenute nell'accordo, su ricorso di 1/5 del *Consejo Constitucional* o 2/5 della *Comisión experta*; il *Comité* decide motivatamente sui ricorsi con maggioranza assoluta entro tre giorni, con obbligo, nel caso in cui il ricorso censuri l'omissione di una delle *bases* dell'accordo tra le norme approvate, di richiedere alla Commissione di esperti di elaborare una proposta sulla specifica questione omessa, da rimettere al Consiglio per l'approvazione secondo le norme generali.

Dalle riflessioni fin qui svolte emergono plasticamente i caratteri essenziali di due processi costituenti profondamente diversi. Il primo è stato un processo governato dall'attivismo di sinistra indipendente dai partiti tradizionali, che si è valso della *boja en blanco*⁶⁴ lasciata dall'accordo del 2019

⁶⁴ Con l'espressione *boja en blanco* si è fatto riferimento, fin dall'approvazione dell'*Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución*, alla circostanza per cui l'attività dell'organo costituente è stata configurata come totalmente libera nella determinazione dei contenuti del nuovo testo, non essendo previsti principi sostanziali o procedurali, bozze o testi base, a limitare le deliberazioni. L'*Acuerdo* e la successiva legge di riforma costituzionale, prevedevano esclusivamente che il Regolamento di votazione e le norme costituzionali fossero approvate dai 2/3 dell'organo eletto (Convenzione mista o

Giuseppe Naglieri

*Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik:
come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare*

per costruire, attraverso meccanismi partecipativi senza precedenti, un testo profondamente innovativo per la società cilena attuale, con una forte connotazione ideologica, radicato nel *nuevo constitucionalismo latino*, prodotto del disconoscimento della politica tradizionale e del rigetto del compromesso a favore del massimalismo. Il processo che si avvia, invece, sorto su impulso del Governo, pare orientato a superare gli errori del recente passato, alla ricerca del più ampio consenso nell'arco parlamentare al fine di costruire un testo di mediazione, dalle basi giuridiche concordate e poste a limite dei lavori dell'organo costituente, fortemente ridimensionato sul piano procedurale e sostanziale.

Pare dunque riconoscersi la necessità di un ritorno della politica nel momento costituente, la grande assente nel passato biennio, al fine di costruire consenso dentro e fuori l'organo costituente, per dare legittimità formale e sostanziale alla nuova Costituzione.

C'è tuttavia da chiedersi se da quell'eccesso di indeterminatezza e di autonomia dei lavori della *Convención* compendiata nella *hoja en blanco*, da quell'esperienza civica e partecipativa che la politica non ha controllato, si sia passati, con la stipula del recente *Acuerdo por Chile* e la conseguente riforma costituzionale, all'eccesso opposto, che rischia di trasformare un momento di rifondazione tanto atteso dalla società cilena in un percorso orientato verso un modello assai meno ambizioso e non distante dall'attuale.

A ben guardare, il mandato popolare del futuro *Consejo Constitucional* è limitato fortemente dalle *bases constitucionales* fissate nell'accordo e dai vincoli procedurali che ne subordinano l'attività ad organi tecnici e alla deliberazione regolamentare delle Camere.

Ben diversamente da ciò che accadeva nel 2020, quando il potere costituito restituiva al popolo il potere costituente originario di cui era stato privato per trent'anni⁶⁵, il potere costituito, con uno spirito non meno

Convenzione Costituzionale che fosse, ex art. 133 comma 3 Cpr come riformato dalla legge 21.200) e, che il testo dovesse rispettare «el carácter de República del Estado de Chile, su régimen democrático, las sentencias judiciales firmes y ejecutoriadas y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes» (art. 135 Cpr come riformato dalla Legge 21.200).

⁶⁵ F. Zuñiga Urbina - E. Alvarado Parra, *Nueva Constitución y política constitucional*, Toronto, 2021, p. 16 ss. Per una visione generale si veda la teoria della post-sovranià contenuta in A. Arato, *The Adventures of The Constituent Power: Beyond Revolutions?*, Cambridge, 2017, che identifica un processo costituente come una sequenza di stadi nel quale operano diversi soggetti che contribuiscono a quel processo e lo portano gradualmente a compimento, nonché, M. Goldoni *Il momento ordinante: la costituzione e la genesi dell'ordine*, in M. Goldoni (a cura di), *La teoria del potere costituente*, Macerata, p. 11 ss.

Giuseppe Naglieri

*Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik:
come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare*

massimalista di quello che si attribuiva alla *Convención*, ha superato gli errori del processo costituente appena chiuso rinnegandone pressoché integralmente i fondamenti, ha legittimato sé stesso, fissando i limiti sostanziali della nuova nella vecchia Costituzione *pinochetista*, limitando l'espressione della sovranità popolare alle decisioni e alle procedure del potere costituito.

All'illusione maggioritaria che ha guidato l'afflato rifondativo della Convenzione è subentrato il realismo politico del Governo, che con alta probabilità restituirà al Cile una nuova Costituzione democratica; non può negarsi però che l'eredità del momento costituente aperto con l'*estallido social* finisca nell'angolo, nonostante abbia insegnato molto al costituzionalismo di come un processo costituente può essere, di come non debba essere, e di quanto possa ispirare.

ABSTRACT: The paper examines the reasons for the rejection of the Constitution draft approved by the Constitutional Convention in the plebiscite of September 4, 2022, through a reconstruction of the electoral outcomes, the political environment, and the work of the Convention. The study highlights how, despite the rejection, many innovations were brought in the constituent process, which represents a legacy for the new Latin constitutionalism (Ncl) and the entire global constitutional debate. Finally, a procedural and substantive analysis of the new constituent process, begun with the *Acuerdo por Chile* of December 2022, is undertaken, highlighting its differences and critical points as compared to the constituent experience that preceded it.

KEYWORDS: diritto comparato – processo costituente – Cile – democrazia – democrazia costituzionale

Giuseppe Naglieri

*Il momento costituente cileno, tra majority illusion e Realpolitik:
come un processo costituente può essere, come non deve essere e quanto può ispirare*

Giuseppe Naglieri – Dottore di Ricerca in Principi giuridici ed istituzioni fra mercati globali e diritti fondamentali presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro; Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Málaga (giuseppe.naglieri@uniba.it)