LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

MARCO OLIVETTI

PRIME CONSIDERAZIONI SUL DIFFICILE AVVIO DI UN PROCESSO COSTITUENTE IN CILE

19 FEBBRAIO 2020

CONSULTA ONLINE
PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892

Marco Olivetti
Prime considerazioni sul difficile avvio di un processo costituente in Cile

SOMMARIO. – 1. L'accordo politico per una nuova costituzione. – 2. L'elaborazione della Costituzione cilena del 1980. – 3. I caratteri distintivi della Costituzione del 1980 e la sua evoluzione. – 4. Il plebiscito del 1988 e il ritorno alla democrazia. – 5. La normalizzazione della democrazia cilena all'inizio del XXI secolo. – 6. Il processo costituente proposto da Michelle Bachelet. – 7. I contenuti dell'accordo del 14 novembre. – 8. La riforma costituzionale del 23 dicembre 2019. – 9. Il plebiscito del 26 aprile 2020. – 10. La composizione e l'elezione della Convenzione costituzionale. – 11. Le regole sul lavoro della Convenzione. - 12. La natura non sovrana della Convenzione costituzionale. - 13. Il plebiscito sulla nuova Costituzione. – 14. Alcune considerazioni conclusive sulla natura del processo costituente cileno.

1. *L'accordo politico per una nuova costituzione*

Il 14 novembre 2019, dopo quindici giorni di negoziato, i principali partiti politici cileni hanno raggiunto un accordo politico per elaborare una nuova costituzione[1].

L'accordo è stato sottoscritto dai partiti di centro-destra raccolti nella coalizione *Chile Vamos*, che sostengono il governo del Presidente Sebastian Piñera[2], dai partiti del centro-sinistra moderato (la coalizione *Nueva Mayoría*)[3] e dalle forze di estrema sinistra raccolte nel c.d. *Frente Amplio*. Oltre che dal punto di vista soggettivo, vale a dire per le forze che lo hanno concluso (che includono l'intero arco politico), l'accordo che avvia il processo costituente è particolarmente rilevante sia per i suoi precedenti, sia per il percorso da esso delineato.

Il precedente immediato dell'accordo è rappresentato dalle proteste iniziate a Santiago il 14 ottobre 2019[4] contro l'aumento dei prezzi della metropolitana, poi degenerate in episodi di guerriglia urbana. A fronte di tali eventi, il governo Piñera ha inizialmente reagito proclamando lo stato di emergenza[5]. Tuttavia, questa misura non ha consentito all'esercito di ripristinare la tranquillità pubblica: le manifestazioni violente sono infatti continuate e nel corso di esse sono state danneggiate varie stazioni della metropolitana di Santiago e incendiati alcuni edifici, causando la morte di alcune decine di persone[6]. Non solo: nonostante il ricorso allo stato di emergenza, alla guerriglia urbana si sono aggiunte manifestazioni di massa quasi del tutto pacifiche, che in alcune occasioni hanno assunto dimensioni moltitudinarie, come quella del 25 ottobre 2019, nella quale

[1] Si v. *La Tercera*, 15.11.2019 e *Acuerdo por una nueva Constitución: Hoja en blanco, quórum de 2/3 y plebiscito de entrada en abril 2020*.

[2] Sebastian Piñera, già presidente dal 2010 al 2014, è stato eletto il 17 dicembre 2017 per un secondo mandato ed è in carica dal 10 marzo 2018.

[3] La coalizione di centro-sinistra – imperniata sulla Democrazia Cristiana, il Partito Socialista e il Partido por la Democracia – ha governato il Cile (con il nome di *Concertación*) dal 1990 al 2010, sotto le presidenze di Patricio Alywin (1990-94), Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), Ricardo Lagos Escobar (2000-06) e Michelle Bachelet (2006-10). Dopo la sconfitta nelle elezioni presidenziali del 2010, essa si è ricostituita col nome di *Nueva Mayoría* ed è tornata al potere dal 2014 al 2018 (seconda presidenza di Michelle Bachelet).

[4] F. DE RUYT, *Metro: alrededor de mil personas han evadido pago durante protestas*, in *La Tercera*, 16.10.2019, 19; A. CHECHILNITZKY, *Metro redobla medidas de seguridad tras tercer dia de evasión masiva*, in *La Tercera*, 17.10.2019, 10-11.

[5] Si v. *La Tercera*, 18.11.2019 e il Decreto n. 472 del Ministerio del interior y seguridad pública - Subsecretaría del interior, Declara estado de excepción constitucional de emergencia en la provincia de Santiago y Chacabuco, y las comunas de Puente Alto y San Bernardo de la Región metropolitana, in *Diario oficial* n. 45481-B del 19.10.2019, 1-2. Nei giorni successivi lo stato di emergenza fu esteso ad altre Regioni cilene.

[6] Si v. *La Tercera*, 21.10.2019 e V. Rivera, *Los desmanes de la crisis*, in *La Tercera*, 9.11.2019, 10-11.

oltre un milione di persone secondo alcuni, fra 500 e 600 mila, secondo altri, sono convenute su Piazza Italia[7].

Di fronte all'ampiezza della protesta, il Presidente Piñera ha tentato di avviare un dialogo con la cittadinanza e con i partiti di opposizione[8] e ha deciso di cambiare il suo governo[9] (sostituendo, in particolare il Ministro dell'Interno Andres Chadwick con Gustavo Blumel, fino a quel momento Segretario Generale della Presidenza)[10] e di revocare lo stato di emergenza[11].

Il dialogo con l'opposizione ha inizialmente avuto ad oggetto le riforme in materia tributaria e previdenziale[12], ma l'11 novembre il Presidente ha accettato anche di discutere dell'approvazione di una nuova costituzione, riaprendo così il dibattito sull'attivazione di un processo costituente, proposto dalla Presidente Michelle Bachelet durante il suo secondo mandato (2010-2014). Il 29 ottobre 2019 i presidenti della Camera Iván Flores e del Senato Jorge Quintana hanno annunciato l'elaborazione di un progetto di riforma del capitolo XV della Costituzione volto a regolare un processo costituente.

Ma per comprendere questo processo è necessario fare un passo indietro: occorre cioè risalire alle ragioni della crisi di legittimità della vigente costituzione cilena e, prima ancora, alle circostanze in cui essa vide la luce (§ 2) e alla sua evoluzione (§ 3-5), per riepilogare quindi la proposta di processo costituente a suo tempo presentata da Michelle Bachelet (§ 6). Nella seconda parte di questo saggio verranno quindi illustrati i contenuti dell'accordo per una nuova costituzione (§ 7) e la sua traduzione normativa nella riforma costituzionale del 24 dicembre 2019 (§ 8-13). Seguiranno alcune considerazioni critiche d'insieme (§ 14).

2. *L'elaborazione della Costituzione cilena del 1980.*

Durante i quaranta anni della sua vigenza[13], la Costituzione cilena del 1980 è stata caratterizzata da una serie di paradossi, i quali richiedono all'osservatore esterno la disponibilità a cogliere la complessità della vicenda costituzionale cilena di questo periodo, che sfugge a rappresentazioni schematiche.

L'antefatto della Costituzione del 1980 è il colpo di Stato dell'11 settembre 1973[14], con il quale le Forze Armate del Cile destituirono il Presidente Salvador Allende, eletto tre anni prima, e posero

---

[7] A. CHECHILNITZKY, C. SAID, *Más de un millión de voces gritan en Plaza Italia*, in *La Tercera*, 26.10.2019, 2-3.

[8] *La fórmula de un pacto trasversal surge como respuesta ante la crisis*, en *La Tercera*, 21.10.2019, 6-7; *Presidente alista cambios de agenda legislativa y convoca a la oposición*, in *La Tercera*, 22.10.2010, 4-5.

[9] *Piñera inicia cuenta regresiva para cambio de gabinete amplio*, in *La Tercera*, 27.10.2019, 8.

[10] P. CATENA, F. ARTAZA, X. SOTO, M.J. O'SHED, *Un gabinete para afrontar la crisis*, in *La Tercera*, 29.10.2019, 3.

[11] S. VEDOYA, O. FERNÁNDEZ, J. OJEDA, *Gobierno retira Fuerzas Armadas en busca de normalidad*, in *La Tercera*, 27.10.2019, 10. Si v. i decreti da 527 a 541 del Ministro dell'Interno, pubblicati sul *Diario Oficial* del 28.10.2019.

[12] Si v. *La Tercera*, 6.11.2019.

[13] La Costituzione del 1980 entrò in vigore l'11 marzo 1981. Essa, come si preciserà nei § 7 e 13, è al momento in vigore e dovrebbe restarlo fino alla conclusione del processo costituente descritto in queste pagine.

[14] La letteratura sul colpo di Stato del 1973 è ormai sterminata, sia in Cile, sia nel resto del mondo, data l'enorme rilevanza che quell'evento ebbe nell'opinione pubblica mondiale (del tutto sproporzionata rispetto alle dimensioni geografiche, demografiche e geopolitiche del Cile). Fra i testi da me consultati mi permetto di citare l'ampia ricostruzione giornalistica di M. GONZÁLEZ, *La conjura. Los mil y un días del Golpe*, V ed., Ediciones Universidad Iñigo Portales/Catalonia/UDP Escuela de Periodismo, Santiago de Chile, 2017 e la (non molto credibile) testimonianza del diretto protagonista in A. PINOCHET UGARTE, *El Dia decisivo – 11 de septiembre de 1973*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1979. Un'ottima analisi politologica è A. VALENZUELA, *El quiebre de la democracia en Chile*, Ediciones Univ. Diego Portales, Santiago, 2003. Sui caratteri del regime politico creato dopo il colpo di Stato si v. C. HUNEEUS, *El régimen de Pinochet*, Editorial Sudamericana Chilena, Santiago de Chile, 2000; R. BARROS, *Constitutionalism and Dictatorship. Pinochet, the Junta and the 1980 Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

fine al suo tentativo di transizione al socialismo attraverso l'uso (e talvolta la manipolazione) delle istituzioni democratico-rappresentative, che godevano in Cile di una lunga e venerata tradizione[15].

Lo stesso 11 settembre 1973 i Comandanti dell'esercito, della marina, dell'aviazione e dei carabinieri si autocostituirono come Giunta di governo, assumendo il comando supremo della nazione e impegnadosi a garantire «la plena eficacia de las atribuciones del Poder Judicial» e a rispettare «la Constitución y las leyes de la República, en la medida en que la actual situación del país lo permitan para el mejor cumplimiento de los postulados que ella se propone»[16]. Il senso di questa disposizione fu poi chiarito dal decreto-legge n. 128 del 12 novembre 1973, che precisò che la Giunta aveva assunto il potere costituente, oltre al potere legislativo e al potere esecutivo e che la Costituzione del 1925 rimaneva in vigore solo nelle parti in cui non fosse stata modificata mediante decreti-legge della Giunta militare[17].

Di conseguenza, dopo il colpo di Stato, il Cile fu retto da un regime militare, basato su regole da esso stesso dettate mediante decreti-legge. Tuttavia, malgrado il tentativo di assoggettare l'operato della Giunta ad una logica formalmente legalitaria, è ormai accertato che in quel periodo l'uso della forza non avvenne solo nel rispetto di tali regole, ma anche al di fuori di procedure giuridicamente previste, al fine di colpire i partiti, le organizzazioni sociali e gli individui che si riconoscevano nella coalizione *Unidad Popular*, spazzata via dal golpe e spesso anche contro individui e forze sociali e politiche terze, vale a dire estranee sia al colpo di Stato, che al nuovo regime, quali erano non pochi esponenti della Democrazia Cristiana cilena[18].

A differenza di altre dittature militari latino-americane degli anni sessanta e settanta, quella cilena fu dominata dalla figura del suo *leader*, il generale Augusto Pinochet Ugarte, il Comandante in capo dell'Esercito che diresse il golpe dell'11 settembre. Costui – anche in contrasto con altri partecipanti al colpo di Stato e alla gestione politica e militare immediatamente successiva ad esso – riuscì a prolungare la dittatura ben al di là di quanto inizialmente previsto dagli stessi promotori del golpe. Fra l'altro il regime militare avviò un lento e laborioso processo di elaborazione di una nuova Carta costituzionale[19].

Già il 24 settembre 1973 la Giunta di Governo aveva nominato una Commissione di giuristi incaricata di elaborare un progetto di Costituzione; la nomina venne poi formalizzata con il decreto n. 1064 del successivo 25 ottobre. La Commissione era presieduta da Enrique Ortuzar e includeva

---

[15] Sulla storia costituzionale cilena si v. F. CAMPOS HARRIET, *Historia constitucional de Chile*, III ed., Editorial Juridica de Chile, Santiago, 1963; P. RUIZ TAGLE, *Cinco Repúblicas y una tradición. Constitucionalismo chileno comparado*, LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2016.

[16] Decreto-legge n. 1 dell'11 settembre 1973.

[17] Il testo del decreto legge n. 128 del 1973, significativamente intitolato «ACLARA EL SENTIDO Y ALCANCE DEL ARTICULO 1° DEL DECRETO LEY N° 1, de 1973» era il seguente: «Art. 1°.- La Junta de Gobierno ha asumido desde el 11 de Septiembre de 1973 el ejercicio de los Poderes Constituyente, Legislativo y Ejécutivo.

El Poder Judicial ejercerá sus funciones en la forma y con la independencia y facultades que señale la Constitución Política del Estado.

Art. 2°- El ordenamiento jurídico contenido en la Constitución y en las leyes de la República continúa vigente mientras no sea o haya sido modificado en la forma prevista en el artículo siguiente.

Art. 3°- El Poder Constituyente y el Poder Legislativo son ejercidos por la Junta de Gobierno mediante decretos leyes con la firma de todos sus miembros y, cuando éstos lo estimen conveniente, con la de el o los Ministros respectivos.

Las disposiciones de los decretos leyes que modifiquen la Constitución Política del Estado, formarán parte de su texto y se tendrán por incorporadas en ella».

Il rapporto fra i decreti legge della Giunta militare e la Costituzione del 1925 sarebbe poi stato regolato con più precisione dal decreto legge n. 788 del 2 dicembre 1974.

[18] Sulle violazioni dei diritti umani si v. COMISIÓN CHILENA DE DERECHOS HUMANOS – FUNDACIÓN IDEAS, *Nunca Más en Chile. Síntesis corregida y actualizada del Informe Rettig*, II ed., Colección Septiembre, Santiago de Chile, 1999.

[19] S. CARRASCO DELGADO, *Genesis y vigencia de los textos constitucionales chilenos*, III ed., Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2002, 222 ss. Per gli atti della *Commissione Ortuzar e del Consiglio di Stato si v.* *https://www.leychile.cl/Consulta/antecedentes_const_1980*.

alcuni autorevoli costituzionalisti cileni, come Alejandro Silva Bascuñan[20], ma la figura più rilevante al suo interno fu il giovane giurista conservatore Jaime Guzmán[21]. Essa lavorò fino al 5 ottobre 1978, in ben 417 sedute ed ascoltò una serie di pareri esterni (fra cui quelli di nove professori di diritto costituzionale). Il 18 ottobre 1978 la Commissione presentò il suo progetto alla Giunta militare.

Il 31 ottobre successivo il Presidente della Repubblica chiese un parere al Consiglio di Stato sul progetto di Costituzione. Di tale organo, istituito con decreto-legge n. 1319 del 9 gennaio 1976, erano membri due ex Presidenti della Repubblica: Arturo Alessandri Rodríguez (che lo presiedeva) e Gabriel González Videla (vicepresidente), mentre l'altro ex-presidente allora in vita, Eduardo Frei Montalva, rifiutò di farne parte. Il Consiglio di Stato studiò il progetto di Costituzione in 57 sedute fra il novembre 1978 e il 1° luglio 1980, elaborando un rapporto con 150 indicazioni, da cui sarebbero risultati cambiamenti tutt'altro che marginali.

Verso la fine degli anni settanta era ormai chiara la finalità perseguita dalla ri-costituzionalizzazione cui mirava il governo militare: l'obiettivo era la preservazione dell'essenza del potere delle Forze Armate e dei gruppi della destra cilena che le sostenevano e al tempo stesso la restaurazione della legalità costituzionale, inserendo un elemento democratico e pluralista in un assetto costituzionale che avrebbe dovuto conservare marcati tratti autoritari. Ma sul modo di dosare ed equilibrare questi due ingredienti, la stessa destra cilena era divisa e le proposte di modifica del Consiglio di Stato erano la testimonianza di tale divisione.

La parola finale nella redazione della Costituzione del 1980 spettava comunque alla Giunta Militare, la quale, sulla base del lavoro della Commissione Ortuzar e del parere del Consiglio di Stato procedette all'elaborazione finale del testo, designando un gruppo di lavoro composto di otto persone, coordinato dal ministro dell'Interno Sergio Fernández, che redasse il testo finale della Costituzione fra l'8 luglio e l'8 agosto 1980. La Giunta approvò quindi il testo del progetto di Costituzione, che fu pubblicato sul *Diario Oficial* l'11 agosto 1980. Il giorno successivo il Presidente del Consiglio di Stato Alessandri si dimise per protesta contro il mancato accoglimento dei rilievi del Consiglio di Stato.

Con il decreto-legge n. 3465 dell'8 agosto 1980 la Giunta convocò un plebiscito sulla nuova Costituzione, che si svolse l'11 settembre successivo, nel settimo anniversario del colpo di Stato. Nel plebiscito i voti favorevoli furono il 67.04 per cento. Sulla qualità della deliberazione del corpo elettorale nel 1980 dal punto di vista della libertà e della *fairness* del voto sono ovviamente possibili non pochi dubbi, dato il contesto autoritario nel quale il voto ebbe luogo.

Il Presidente della Repubblica promulgò la Costituzione il 21 ottobre 1980; essa fu pubblicata sul *Diario Oficial* il 24 ottobre successivo ed entrò in vigore l'11 marzo 1981.

3. *I caratteri distintivi della Costituzione del 1980 e la sua evoluzione*

La Costituzione del 1980 si componeva[22] – e questo è il primo paradosso – di due costituzioni diverse[23].

---

[20] Ne facevano parte Enrique Ortúzar Escobar, Jaime Guzmán Errázuriz, Sergio Diez Urzúa, Jorge Ovalle Quiroz, Enrique Evans de la Cuadra, Gustavo Lorca Rojas, Alejandro Silva Bascuñán, Alicia Romo Román, ma alcuni componenti abbandonarono la commissione prima della conclusione dei suoi lavori. Subentrarono pertanto altri membri: Luz Bulnes, Raúl Bertelsen, Juan de Dios Carmona e Rafael Eyzaguirre.

[21] Sull'itinerario intellettuale di Jaime Guzmán – poi assassinato da terroristi di estrema sinistra nel 1991, dopo il ritorno del Cile alla democrazia – si v. R. CRISTI, *El pensamiento políto de Jaime Guzmán. Una biografía intellectual*, II edizione, LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2011, ristampa 2014.

[22] L'uso dell'imperfetto è giustificato dal fatto che, come si vedrà di seguito, gran parte di tali disposizioni non è più in vigore.

[23] G. ARRIAGADA, J. BURGOS, I. WALKER, *Una nueva Constitución. Sobre derechos, deberes y poder*, Uqbar Editores, Santiago de Chile, 2017, 24.

La prima prevedeva una serie di principi e regole che tentavano di costruire un costituzionalismo autoritario, fortemente segnato dal punto di vista ideologico, sia per l'adozione di norme di «democrazia protetta»[24], sia per la costituzionalizzazione di un modello liberista (o neo-liberale) di proprietà privata[25] e di libero mercato[26] e più in generale a una concezione sussidiaria dello Stato, enunciata con chiarezza sin dall'art. 1 della stessa Costituzione[27]. Si trattava del tentativo di evitare con norme costituzionali il ritorno alla transizione al socialismo avviata dal *Unidad Popular* negli anni 1970-73. Ma la democrazia protetta non si limitava ai principi e ai diritti ed aveva ben precise conseguenze sul piano dell'organizzazione costituzionale: questa in linea generale si ispirava al modello presidenziale, con elezione popolare sia del Presidente della Repubblica che delle due Camere del Congresso. Ma il modello presidenziale classico era alterato da alcuni elementi di squilibrio a favore dell'Esecutivo rispetto al legislativo (anzitutto il potere di scioglimento anticipato della Camera di cui all'art. 43) e dal singolare sistema elettorale per la Camera dei deputati e per il Senato, basato sul collegio binominale[28], il cui obiettivo era garantire alla destra cilena un potere di veto nel nuovo Parlamento democratico (il Congresso, che una legge della Giunta militare[29] trasferì da Santiago a Valparaiso), oltre che dalla presenza di un numero di senatori non elettivi[30]. Le forze armate, il Consiglio di sicurezza nazionale[31] e la Corte suprema costituivano l'elemento organizzativo sottratto alla immediata operatività del principio democratico, che doveva garantire un certo grado di continuità con il regime autoritario.

Si trattava, dunque, di un documento che, nel momento stesso in cui prefigurava l'uscita dalla dittatura e la transizione alla democrazia, conteneva una serie molto pesante di limitazioni al futuro regime democratico.

Ma i limiti non finivano qui. Le norme transitorie della Costituzione del 1980 congelavano infatti la parte organizzativa della Costituzione. Esse stabilivano che al momento dell'entrata in vigore della Costituzione avrebbe avuto inizio un mandato presidenziale della durata di 8 anni, il cui titolare avrebbe continuato ad essere il Presidente Pinochet (che era menzionato per nome nella XIV disposizione transitoria) e prevedevano che, durante tale mandato, questi disponesse di poteri che erano regolati dalle stesse norme transitorie e solo residualmente dalle norme «a regime» della

[24] Art. 8: «Todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases, es ilicito y contrario al ordenamiento constitucional de la República.

Las asociaciones o movimientos y partidos políticos, que por sus fines o por la actividad de sus adherentes tiendan a esos objetivos son inconstitucionales.

Corresponderá al Tribunal constitucional conocer de las infracciones a lo dispuesto en los incisos anteriores (...)».

[25] Art. 19, n. 23 e 24.

[26] Art. 19, n. 21: «El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al órden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen.

El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades impresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado los autoriza. En tal casos, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, la que deberá ser, asimismo, de quórum calificado».

[27] Art. 1: «(...) El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus fines específicos.

El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece (...)».

[28] Art. 43, che faceva rinvio a «la ley orgánica respectiva».

[29] Si v. la l. n. 18678 del 1987.

[30] Art. 45.

[31] Art. 95 e 96 della Costituzione del 1980.

Carta costituzionale[32]. La XVIII disposizione transitoria attribuiva invece alla Giunta di governo il potere costituente, il potere legislativo e tutta una serie di altre rilevanti attribuzioni costituzionali per il periodo del primo mandato presidenziale (1981-89), mentre la XX disposizione transitoria dichiarava inapplicabili per il periodo in questione le norme costituzionali sul Congresso, mantenendo in funzione il Consiglio di Stato fino alla elezione del Senato. Per gli otto anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione (11 marzo 1981) la Costituzione di Pinochet era stata dunque preventivamente congelata dalle sue stesse disposizioni transitorie.

La XXVII e la XXVIII disposizione transitoria stabilivano poi che 90 giorni prima della scadenza del mandato presidenziale di 8 anni indicato nella XIII disp. trans. si sarebbe dovuto tenere un plebiscito nel quale il popolo cileno sarebbe stato chiamato a decidere fra due alternative: a) la conferma plebiscitaria del candidato indicato dai Comandanti in capo delle forze armate e dell'arma dei Carabinieri per un ulteriore mandato presidenziale di 7 anni, con l'applicazione in quel periodo di tutte le norme organizzative previste dalla Costituzione (inclusa, in particolare, l'elezione di un Congresso composto di una Camera e di un Senato)[33]; b) la proroga per un ulteriore anno del mandato del Presidente in carica e la convocazione, 90 giorni prima della scadenza di tale proroga, di elezioni presidenziali e parlamentari pluraliste, secondo le norme previste dalla Costituzione, contestualmente all'inizio della piena vigenza delle norme organizzative da questa previste[34].

E le norme transitorie ebbero un ruolo decisivo e per certi aspetti più duraturo delle norme «a regime» della Carta del 1980, alcune delle quali, come fra poco si vedrà, non furono mai operative.

4. *Il plebiscito del 1988 e il ritorno alla democrazia*

Il plebiscito previsto dalla XXVIII disposizione transitoria della Costituzione fu convocato per il 5 ottobre 1988 ed il candidato indicato dalle forze armate fu, come largamente previsto, lo stesso generale Pinochet.

Il voto del 5 ottobre ebbe in effetti portata storica e segnò una svolta nell'evoluzione istituzionale cilena assai più incisiva dell'entrata in vigore della Costituzione del 1980: è infatti ad esso che si deve la vera e propria ri-costituzionalizzazione della Repubblica cilena e la chiusura della parentesi autoritaria iniziata nel 1973. Nella consultazione, che, a differenza del plebiscito del 1980, ebbe luogo in condizioni di sostanziale correttezza, nelle quali alle forze di opposizioni fu consentito di manifestare le loro opinioni nello spazio pubblico e nei *media*, il No al prolungamento del regime di eccezione risultò chiaramente prevalente[35].

Dopo alcune esitazioni, il generale Pinochet fu costretto dai vertici delle forze armate ad accettare il risultato e ad avviare un negoziato con i partiti di opposizione in virtù del quale nel 1989 la Costituzione del 1980 venne incisivamente modificata, in modo da consentire una dialettica democratica compatibile con gli standard minimi dell'epoca. Le riforme del 1989 furono a loro

[32] La XIII disposizione transitoria faceva infatti rinvio alle norme costituzionali sul Presidente della Repubblica, ma «con las modificaciones y salvedades que se indican en las normas transitorias siguientes». E la XV disp. trans. ampliava significativamente i poteri del Presidente.

[33] XXVIII disposizione transitoria della Costituzione, la quale stabiliva che i Comandanti in capo delle forze armate avrebbero dovuto procedere alla designazione almeno novanta giorni prima della scadenza del mandato presidenziale iniziato l'11 marzo 1981 e che avrebbero dovuto comunicare il nome del designato al Presidente della Repubblica, che avrebbe dovuto convocare il plebiscito.

[34] XXIX disposizione transitoria della Costituzione.

[35] Il Si prevalse con il 56 per cento dei voti contro il 44 per cento del No. Al riguardo si v. J. FERNANDOIS, A. SOTO, *El plebiscito de 1988. Candidato único y competencia*, in A. SAN FRANCISCO, A. SOTO (a cura di), *Camino a la Moneda. Las elecciones presidenciales en la historia de Chile 1920-2000*, Instituto de Historia/Centro de Estudios Bicentenario, Santiago, 2005, 371 ss.

volta sottoposte a plebiscito il 30 luglio 1989 e furono nettamente confermate nel voto popolare[36]. Sulla base di tale riforma, si tennero nel dicembre 1989 le prime elezioni presidenziali dopo 20 anni e il candidato democratico-cristiano Patricio Alywin, sostenuto da tutti i partiti di centro-sinistra, prevalse chiaramente sul candidato di centro-destra Hernan Buchi[37]. Anche nelle elezioni legislative, le forze di centro-sinistra risultarono prevalenti, pur essendo il loro successo contenuto dal sistema elettorale ereditato dal regime anteriore[38]. L'altra eredità della Costituzione del 1980 erano i senatori militari, e la posizione di Pinochet come Comandante supremo dell'esercito, che fu conservata anche dopo il passaggio dei poteri da Pinochet ad Alywin (11 marzo 1990), oltre ai giudici della Corte suprema nominati dallo stesso Pinochet subito prima di lasciare la Presidenza.

Ma l'eredità della dittatura non era affidata soltanto al ruolo dei militari. Essa si era del resto basata su un sostanziale appoggio politico da parte delle forze della destra cilena. Quest'ultima vantava una rilevante tradizione e una forte presenza sociale e culturale. Pur essendo, nel complesso, minoritaria nella società cilena, essa rappresentava una minoranza assai consistente, difficilmente quantificabile in modo preciso, ma probabilmente vicina al 40 per cento dei consensi elettorali. Dopo il 1990 la destra cilena si articolò soprattutto in due partiti: uno prevalentemente laico e più moderato, *Renovación Nacional*, che si richiamava alla destra cilena anteriore al 1973 e a figure come l'ex presidente Arturo Alessandri Rodríguez (capo dello Stato dal 1958 al 1964) e uno di origine più recente l'*Unión Democrática Independiente*, al tempo stesso più conservatore e sociale, con elementi confessionali. La forza della destra cilena fu confermata da tutte le elezioni svoltesi dopo il 1989, sia presidenziali[39], che parlamentari[40], nonostante la prevalenza, in tali consultazioni, delle forze di centro e di sinistra raccolte nella *Concertación*.

5. *La normalizzazione della democrazia cilena all'inizio del XXI secolo*

Il sistema politico delineatosi col plebiscito del 1988 e con le elezioni del 1990 è stato dunque caratterizzato da un bipolarismo fra destra e centro-sinistra, che fino al 2010 è stato segnato dal dominio elettorale del centro-sinistra[41], ma che dalle elezioni del 2010 in poi ha visto prodursi per ben tre volte l'alternanza al potere: dopo la vittoria del candidato di centro-destra Sebastián Piñera nelle elezioni del 17 gennaio 2010, le elezioni svoltesi il 15 dicembre 2013 videro la vittoria della candidata socialista Michelle Bachelet e quelle del 17 dicembre 2017 un nuovo successo di

[36] Il 91,25 per cento dei votanti si espresse a favore della riforma contro l'8,74 per cento di voti contrari.

[37] Alywin ottenne il 55,17 per cento dei voti, Buchi il 29,4 e Errázuriz il 15,43.

[38] Alla Camera, i partiti della *Concertación* ottennero il 51,49 % dei voti e 69 seggi su 120, mentre la coalizione di centro-destra *Democracia y Progreso* ottenne il 34,18 per cento dei voti e 48 seggi. Al Senato la *Concertación* conseguì il 54,63 % dei voti e 22 seggi contro il 34,85 % e 16 seggi di *Democracia y Progreso* (ma ai 38 senatori elettivi si affiancavano 8 senatori di nomina presidenziale). Si v. R. NAZER, J. ROSEMNBLIT, *Electores, sufragio y democracia en Chile: Una mirada histórica*, in *Mapocho*, 48 (2000), 215 ss.

[39] Nelle elezioni presidenziali i candidati di destra non riuscirono ad accedere al ballottaggio né nel 1989 (quando Hernán Buchi ottenne il 29,4 per cento), né nel 1993 (quando Alessandri Besa si fermò al 24,41, mentre José Piñera ottenne il 6,18). Dal 1999 il candidato di centro destra ammesso al ballottaggio ha sempre superato il 35 per cento dei voti: Lavín ottenne il 48,69 nel 2000, Sebastián Piñera il 46,5 nel 2006, lo stesso S. Piñera il 51,61 nel 2010, Matthei il 37,83 nel 2013 e S. Piñera il 54,58 nel 2017.

[40] Le percentuali di voto ottenute dalla coalizione di destra hanno oscillato fra un minimo del 34,18 per cento (1990) ed un massimo del 44,27 (2001) alla Camera e fra un minimo del 34,85 per cento (1989) e un massimo del 44,03 (2001) al Senato. In tutte le elezioni legislative dal 1989 al 2013 la coalizione di destra ha ottenuto meno voti di quella di sinistra, mentre nel 2017, a causa della distribuzione dei voti del centro-sinistra in tre diverse coalizioni (quella di centro a guida democristiana, la *Nueva Mayoría* e il *Frente Amplio*) è risultata la coalizione nettamente più votata, con il 38,66 per cento dei voti alla Camera e il 37,71 al Senato.

[41] Per un tentativo di bilancio su questo periodo si v. Y. QUIROGA, J. ENSIGNIA (a cura di), *Chile en la concertación (1990-2010). Una mirada crítica, balance y perspectivas*, Friedrich Ebert Stiftung, Santiago de Chile, 2009

Piñera[42]. Parallelamente all'indebolimento dell'egemonia del centro-sinistra che risultò evidente nel secondo decennio del XXI secolo[43], si era verificata una trasformazione della destra cilena, la quale aveva gradualmente attenuato e poi abbandonato la propria identificazione con la dittatura di Pinochet, a causa sia della chiara emersione dei crimini commessi dalla dittatura, sia di una serie di episodi di corruzioni nei quali il generale era risultato essere coinvolto.

Una serie di tradizioni repubblicane era stata ripristinata a partire dal 2000[44] e ben 31 leggi di riforma costituzionale sono state approvate dal 1989 al 2012[45]. Fra queste ha particolare importanza

---

[42] Quelle indicate nel testo sono le date del secondo turno. Il primo turno si era svolto rispettivamente il 13 dicembre 2009, il 17 dicembre 2013 e il 19 novembre 2017.

[43] Già le elezioni presidenziali del 2009-2010 evidenziarono una grave spaccatura nel centro sinistra, che arrivò al primo turno diviso fra due candidature: quella ufficiale della *Concertación*, rappresentata dall'ex presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle e quella ribelle di Marcos Enriquez Ominami. La frattura ha raggiunto l'apice nelle presidenziali del 2017, quando l'ex *Concertación* non solo è arrivata divisa su due candidati – quello ufficiale, il radicale Alejandro Guiller e la democristiana Carolina Goic – ma ha assistito all'exploit della candidata della nuova sinistra radicale del *Frente Amplio*, che col 20,27 per cento dei voti si è avvicinata moltissimo al 22,70 con cui Guiller è stato ammesso al ballottaggio.

[44] Fra esse quella – consolidatasi durante la vigenza della Costituzione del 1925, che aveva introdotto in Cile l'elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale e diretto – per cui il candidato o i candidati risultati sconfitti nell'elezione presidenziale si recavano a rendere omaggio al candidato che avesse ottenuto il maggior numero di voti. Fu il candidato di centro destra Joaquín Lavín a ripristinare questa pratica la sera del secondo turno delle elezioni presidenziali del 2000 (il primo ballottaggio nella storia delle elezioni presidenziali in Cile), che videro la vittoria del candidato della *Concertación* Ricardo Lagos.

[45] Se ne v. l'elenco in https://www.bcn.cl/lc/cpolitica/leyes-reforma-constitucion. Le riforme costituzionali sono le seguenti: 1. Ley Nº 18.825 de 17.8.1989, *Modifica la Constitución Política de la República de Chile*; 2. Ley Nº 19.055, de 1.4.1991, *Modifica la Constitución Política de la República de Chile*; 3. Ley Nº 19.097 de 12.11.1991, *Modifica la Constitución Política de la República en Materia de Gobiernos Regionales y administración Comunal*; 4. Ley Nº 19.174, de 12.11.1992, *Interpreta el inciso segundo de la disposición trigésima tercera transitoria de la Constitución Política de la República*; 5. Ley Nº 19.295, de 4.3.1994, *Modifica el Artículo 25 de la Constitución Política de la República*; 6. Ley Nº 19.448 de 20.2.1996, *Incorpora disposición transitoria que indica a la Constitución Política de la República*; 7. Ley Nº 19.519 de 16.09.1997, *Crea el Ministerio Público*; 8. Ley Nº 19.526 de 17.11.1997, *Reforma Constitucional sobre Administración Comunal*; 9. Ley Nº 19.541 de 22.11.1997, *Reforma Constitucional relativa al Poder Judicial*; 10. Ley Nº 19.597 de 14.1.1999, *Modifica el Artículo 74 de la Constitución Política de la República*; 11. Ley Nº 19.611 de 16.6.1999, *Establece igualdad Jurídica entre Hombres y Mujeres*; 12. Ley Nº 19.634 de 2.10.1999, *Reforma de la Constitución Política de la República estableciendo el reconocimiento de la Educación Parvularia*; 13. Ley Nº 19.643 de 5.11.1999, *Introduce modificaciones a los Artículos 26, 27 y 84 de la Constitución Política de la República, sobre calificación de la elección de Presidente de la República y Tribunal Calificador de elecciones*; 14. Ley Nº 19.671 de 29.4.2000, *Reforma Constitucional que modifica el Artículo 117 de la Carta Fundamental, en lo relativo a la oportunidad en que han de reunirse las dos Cámaras para aprobar una Reforma Constitucional*; 15. Ley Nº 19.672 de 28.4.2000, *Reforma Constitucional que modifica el Artículo 30 de la Carta Fundamental, con el fin de establecer el estatuto de los ex Presidentes de la República*; 16. Ley Nº 19.742 de 25.8.2001, *Reforma Constitucional que elimina la censura cinematográfica sustituyéndola por un sistema de calificación y que consagra el derecho a la libre creación artística*; 17. Ley Nº 19.876 de 22.5.2003, *Reforma Constitucional que establece la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Media*; 18. Ley Nº 20.050 de 26.8.2005, *Reforma Constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República*; 19. Ley Nº 20.162 de 16.2.2007, *Reforma Constitucional que establece la obligatoriedad de la Educación Parvularia en su segundo nivel de transición*; 20. Ley Nº 20.193 de 30.7.2007, *Reforma Constitucional que establece los territorios especiales de la Isla de Pascua y archipiélagos Juan Fernández*; 21. Ley Nº 20.245 de 10.1.2008, *Reforma constitucional que regula la entrada en vigencia de las leyes procesales que indica*; 22. Ley Nº 20.337 de 4.4.2009, *Reforma Constitucional que modifica los artículos 15 y 18 de la Carta Fundamental, con el objeto de consagrar el sufragio como un derecho de los ciudadanos y de su inscripción automática en los Registros Electorales*; 23. Ley Nº 20.346 de 14.5.2009, *Reforma Constitucional en materia de Asociacionismo Municipal*; 24. Ley Nº 20.352 de 30.5.2009, *Reforma constitucional que autoriza al Estado de Chile para reconocer el Estatuto de Roma, que crea la Corte Penal Internacional*; 25. Ley Nº 20.354 de 12.6.2009, *Reforma Constitucional que modifica la fecha de elección de Presidente de la República*; 26. Ley Nº 20.390 de 28.10.2009, *Reforma Constitucional en materia de Gobierno y Administración regional*; 27. Ley Nº 20.414 de 4.1.2010, *Reforma constitucional en materia de transparencia, modernización del Estado y calidad de la política*; 28. Ley Nº 20.503 de 27.4.2011, *Reforma Constitucional relativo a la supervigilancia y control de armas*; 29. Ley Nº 20.515 de 4.7.2011, *Reforma constitucional para adecuar los plazos*

l'ampia riforma costituzionale del 2005[46], che conteneva ben 54 modifiche al testo costituzionale previgente e che eliminò dalla Costituzione del 1980 quasi tutte le eredità della dittatura pinochettista[47], vale a dire le c.d. «enclaves autoritarias» che erano rimaste nel testo costituzionale anche dopo il 1989, come i senatori vitalizi non elettivi e il Consiglio di Sicurezza nazionale (ora ridotto ad organo consultivo in materia di sicurezza). Persino la firma del generale Pinochet in calce al testo costituzionale del 1980 venne eliminata, dato che la riforma abilitò il governo a redigere un testo unico che incorporava le riforme nella Costituzione e che tale testo ora recava la firma del Presidente Ricardo Lagos Escobar. La morte del generale alla fine del 2006 aveva in qualche modo segnato anche simbolicamente la fine di un passato che la sua presenza nelle istituzioni fino al 1998 e i tentativi – quasi del tutto falliti – di chiamarlo a rispondere in tribunale dei crimini della dittatura negli ultimi anni della sua vita avevano rivelato essere particolarmente ingombrante.

L'ultima anomalia del costituzionalismo pinochettista era rappresentata dalla legge elettorale e dal suo singolare sistema binominale[48]. Anche questo meccanismo venne però riformato durante la seconda presidenza Bachelet con la legge n. 20.840 del 2015[49].

D'altro canto, le istituzioni uscite dalla dittatura, pur con il loro evidente *deficit* democratico, si erano rivelate funzionali anche in alcuni aspetti più criticabili, in quanto hanno costretto alla moderazione e alla convivenza le forze politiche che nel 1970-73 erano arrivate ad un punto di contrapposizione talmente radicale che il colpo di Stato era sembrato quasi inevitabile (e che l'alternativa ad esso non sarebbe stata forse la continuità delle istituzioni democratiche, quanto, piuttosto, una svolta autoritaria di segno opposto). Il vizio di legittimazione *nell'origine* della Costituzione del 1980 era stato lentamente superato da una legittimazione *nell'esercizio* del potere, vale a dire nell'articolazione di una corretta pratica democratica. Della qualità di quest'ultima sono testimonianza gli indicatori che collocano stabilmente il Cile – assieme all'Uruguay e al Costarica – al vertice delle graduatorie sulla qualità della democrazia in America Latina[50].

6. *Il processo costituente proposto da Michelle Bachelet*

Il consolidamento delle istituzioni democratiche cilene dopo il 1990 è stato accompagnato – e sostenuto – dai buoni risultati ottenuti dall'economia cilena[51] dopo il ritorno alla democrazia. Tali risultati – in virtù dei quali il sistema economico e più in generale la società cilena, presentano per

---

vinculados a las elecciones presidenciales; 30. Ley Nº 20.516 de 11.7.2011, *Reforma constitucional que establece la obligación de otorgar defensa penal y asesoría jurídica a las personas naturales que han sido víctimas de delitos y que no pueden procurárselas por sí mismas*; 31. Ley Nº 20.573 de 6.3.2012, *Reforma Constitucional sobre territorios especiales de Isla de Pascua y Archipielago Juan Fernández*.

[46] Si v. la legge n. 20.050 del 2005.

[47] Sulla riforma del 2005 si v. E. PFEFFER URQUIAGA, *Reformas constitucionales 2005. Antecedentes – Debates – Informes*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 2005.

[48] Su tale sistema si v. P. SIAVELIS, *Sistema electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile: ¿El fin de la Concertación?*, in *Revista de Ciencia política*, 2006, 58-80; D. NOHLEN, *La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada*, in *Revista de Ciencia política*, 2006, 191-202; J.M. CAREY, *Las virtudes del sistema binominal*, ivi, 226-235; C. HUNEEUS (a cura di), *La reforma al sistema binominal en Chile. Propuestas para el debate*, Catalonia, Santiago de Chile, 2006; M. RUBANO LAPASTA, *La reforma del sistema electoral chileno*, in *Estudios Constitucionales*, 2007, 365-380; E. VON BAER, *Sistema binominal: consensos y disensos*, in A. FONTAINE, C. LARROULET, J. NAVARRETE, I. WALKER (a cura di), *Reforma del Sistema Electoral Chileno*. PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y Cieplan, Santiago, 2009.

[49] Si v. ley N°20.840, D.O. 05.05.2015, que *Sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional*. Si v. poi il testo unico (texto refundido) della legge sulle votazioni, n. 18.700, oggi vigente.

[50] Si v. ad es. L. MORLINO (a cura di), *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*, Idea, Stoccolma,2014, 59.

[51] Si v. ad es. i dati Ocse riportati in http://www.oecd.org/economy/chile-economic-snapshot/.

vari aspetti profili più europei che latino-americani – non possono nascondere alcune non marginali questioni controverse, che si concentrano attorno a quattro grandi temi: il sistema pensionistico; il sistema sanitario; il sistema educativo, scolastico ed universitario; i diritti delle popolazioni indigene.

Nei primi tre ambiti, le scelte politiche liberiste compiute durante la dittatura sono state mantenute nella loro essenza, pur essendo state in più punti modificate ed adattate, e si basano sulla prevalenza dell'elemento privato su quello pubblico. Nel quarto, le rivendicazioni di una parte dell'etnia *mapuche* – una frazione della quale è concentrata nel centro-sud del Cile, nella Araucanía, mentre altre frazioni vivono nelle città – pur avendo avuto in parte accoglienza, restano un tema divisivo per la società e la politica cilene.

Ma se non è possibile sottovalutare il rilievo costituzionale di tali questioni, si può però osservare che esse sono esempi dei *clivages* che attraversano le società pluraliste governate sulla base dei principi della democrazia liberale. Sicché si è tentati di osservare che, dopo il 2005, la «Costituzione di Pinochet» che regge il Cile, non ha di Pinochet nulla se non l'autore originario di un testo che nel frattempo ha mutato totalmente contenuto e natura. Di essa resta quasi solo un elemento di carattere simbolico: il che, tuttavia, non può essere ritenuto del tutto irrilevante in un tempo nel quale le questioni simboliche svolgono un ruolo sempre più centrale nel discorso politico delle democrazie consolidate[52].

La proposta della Presidente Michelle Bachelet di avviare un processo costituente per sostituire del tutto la Costituzione del 1980 va dunque collocata in questo contesto, oltre che nell'orizzonte del bicentenario dell'indipendenza cilena nel 2018[53]. La Presidente aveva annunciato l'avvio di un processo costituente nel corso della campagna elettorale che alla fine del 2013 la portò per la seconda volta al Palazzo della Moneda, argomentando la sua proposta sulla base dell'origine autoritaria della Costituzione, in conseguenza della quale la cittadinanza non si sarebbe riconosciuta in essa. Una volta insediata, nel 2014, la Presidente Bachelet tentò di costruire un percorso che andasse oltre la dialettica politica fra destra e sinistra, coinvolgendo sia alcune organizzazioni sociali e più in generale i cittadini, sia avvalendosi dell'opera di esperti.

Il percorso costituente avviato da Michelle Bachelet si è articolato in una pluralità di fasi, ma non è stato regolato da una legge, bensì da un decreto presidenziale (il decreto n. 36 del 2.12.2015[54]). Esso prevedeva le seguenti tappe[55]:

a) Una fase di «educazione civica e costituzionale».

---

[52] Per un panorama dei possibili oggetti di una riforma costituzionale si v. P. GAILHOFER, *Zur Debatte über Verfassungsreformen in Chile*, in *Verfassung und Recht im Übersee*, 2010, n. 2, 192-207. Fra i principali contributi degli studiosi cileni si v. P. ZAPATA LARRAIN, *La casa de todos. La Nueva Constitución que Chile merece y necesita*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2015; C. FUENTES, A. JOIGNANT, *La solución constitucional. Plebiscitos, asambleas, Congresos, sorteos y mecanismo híbridos*, Catalonia, Santiago de Chile, 2015; S. GREZ, *Asamblea constituyente. La alternativa para Chile*, II ed., América en Movimiento Editorial, Santiago de Chile, 2015; F. MUÑOZ LEÓN, *Hegemonía y Nueva Constitución. Dominación, subalternidad y proceso constituyente*, Ediciones Universidad Austral de Chile, Valdivia, 2015; G. BUSTAMANTE, D. SAZO, (a cura di), *Democracia y poder constituyente*, Fondo de Cultura económica Chile, Santiago de Chile, 2016; G. ARRIAGADA, J. BURGOS, I. WALKER, *Una nueva Constitución. Sobre derechos, deberes y poder*, Uqbar Editores, Santiago de Chile, 2017; J. INSUNZA, *Nudos ideológicos de la Constitución*, Editorial universitaria, Santiago de Chile, 2018; J. GAJARDO FALCÓN, F. ZÚÑIGA URBINA (a cura di), *Constitucionalismo y procesos constituyentes*, vol. 1 – *Aspectos generales y mitos fundacionales*, Thomson Reuters, Santiago de Chile, 2018; F. SOTO BARRIENTOS, S. MILLALEO, C. IHNEN, *Educación y debate constitucional. Reflexión sobre la deliberación pública en Chile, Tirant Humanidades*, Valencia, 2020, 17 ss.

[53] Per il nesso fra nuova Costituzione e bicentenario dell'indipendenza si v. già J. BENÍTEZ, P. ROSAS (a cura di), *La República Inconclusa. Una nueva Constitución para el Bicentenario*, Editorial Arcis, Santiago de Chile, 2009.

[54] V. *http://archivoweb.bibliotecanacionaldigital.cl/wayback/20170310152602/https://www.ccobservadores.cl/wp-content/uploads/2016/01/decreto_36._cco.pdf.* V. anche il sito *web* *https://www.constituyente.cl/recursos/category/3-proceso-constituyente-bachelet.html?start=10.*

[55] *Http://archivoweb.bibliotecanacionaldigital.cl/wayback/20170310152445/https://www.ccobservadores.cl/infografia-conoce-las-etapas-del-proceso-constituyente.*

b) Una fase di ascolto della cittadinanza, consistente nei «dialogos ciudadanos», a livello comunale, provinciale e regionale.

c) La nomina di un «Consejo ciudadano de Observadores», incaricato di garantire la trasparenza del processo.

d) La redazione delle «Bases Ciudadanas para una nueva Constitución», che la Presidente avrebbe dovuto inviare al Congresso nel 2017.

e) L'approvazione da parte del Congresso di una legge di revisione costituzionale per permettere la redazione di una nuova Costituzione da parte del Congresso stesso.

f) La discussione di una nuova Costituzione da parte del Congresso eletto per il quadriennio 2018-2022[56].

g) La convocazione di un plebiscito di ratifica.

Si trattava, dunque, di un processo privo di una base giuridica di rango legislativo o costituzionale, volto ad elaborare un progetto di costituzione, su cui avrebbe poi dovuto innestarsi una riforma della Costituzione del 1980 al fine di disciplinare un procedimento *ad hoc* per la redazione di una nuova Costituzione[57].

Il governo ha avviato il processo di consultazione solo alla fine del secondo anno della presidenza Bachelet: la consultazione popolare[58] (i c.d. *encuentros y cabildos ciudadanos*), si è svolta fra aprile ed agosto 2016 e vi hanno preso parte 204.000 persone, mentre altre 17.000 persone hanno preso parte alla «consulta indígena constituyente»[59]. Parallelamente si è svolto anche un processo di consultazione individuale, nazionale ed estero, gestito dal Ministero della Segreteria generale della Presidenza della Repubblica[60]. I risultati di queste consultazioni sono stati poi rielaborati dal «Consejo Ciudadano de Observadores»[61] e da un «Comité de Sistematización»[62], entrambi nominati dalla Presidente, che hanno prodotto le «Bases Ciudadanas del Proceso Constituyente».

Il progetto di Costituzione risultante da questo percorso è stato però elaborato dal governo senza pubblicità né partecipazione e soprattutto è stato reso noto solo il 6 marzo 2018, negli ultimi giorni della presidenza Bachelet, generando per questo motivo non poche critiche[63].

Il tentativo della presidente Bachelet scontava fin dall'inizio la freddezza del centro-destra cileno, che ha più volte confermato la disponibilità a discutere di ulteriori riforme costituzionali, ma si è dichiarato contrario alla attivazione di un percorso volto a sostituire radicalmente la Costituzione del 1980.

---

[56] Le modalità effettive di elaborazione della nuova Costituzione erano in realtà lasciate aperte, delineandosi quattro alternative: a) la revisione della Costituzione direttamente da parte del Congresso, mediante una apposita commissione composta di deputati e senatori; b) una Assemblea costituente eletta *ad hoc* dai cittadini cileni; c) una Commissione mista composta di deputati e di cittadini eletti *ad h oc*; d) la definizione del percorso mediante un plebiscito. Si v. la pagina *web* citata nella nota precedente.

[57] Si è tentati di abbozzare un paragone fra questo percorso e quelli tentati senza successo in Italia in base alle leggi cost. n. 1/1993 e n. 1/1997, ovviamente con la differenza che nel caso italiano l'oggetto dei due percorsi speciali di riforma non comprendeva la prima parte della Costituzione.

[58] Su questa fase si v. F. SOTO BARRIENTOS, *Una Constitución ciudadana para Chile: la experienca de los diálogos ciudadanos*, in J.M. CASTELLÁ ANDREU (a cura di), *Parlamento, Ciudadanos y entes territoriales ante la reforma constitucional. ¿Quien y como participa?*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018, 189 ss.

[59] *Http://archivoweb.bibliotecanacionaldigital.cl/wayback/20180309202255/http://www.constituyenteindigena.cl/*.

[60] Per i risultati di tale consultazione, si v. *http://archivoweb.bibliotecanacionaldigital.cl/wayback/20180213151012/http://sistematizacionconstitucional.cl/app/themes/cs/dist/docs/consulta_individual_nacional.pdf.*

[61] Si v. *http://archivoweb.bibliotecanacionaldigital.cl/wayback/20180309181509/https://www.ccobservadores.cl/*.

[62] Il Rapporto del *Comité de sistematización* si può leggere in *http://archivoweb.bibliotecanacionaldigital.cl/wayback/20180213151008/http://sistematizacionconstitucional.cl/app/themes/cs/dist/docs/informe_ejecutivo.pdf.*

[63] Si v. ad es. l'editoriale *Desconcertante propuesta de nueva Constitución*, in *La Tercera*, 8.1.2018, 7.

Dopo l'insediamento di Sebastián Piñera al Palazzo della Moneda il 10 marzo 2018 per il suo secondo mandato, il processo costituente era stato dunque archiviato, malgrado alcuni tentativi delle Camere – nelle quali il centro-sinistra e il *Frente Amplio* sono nel complesso in maggioranza rispetto ai partiti della Coalizione *Chile Vamos*[64] – di riaprire il dibattito durante il 2019.

Nell'estate del 2019 l'ipotesi dell'attivazione di un processo costituente appariva dunque irrealistica, mentre riprendevano vigore progetti di specifiche riforme costituzionali sui non pochi temi sui quali la classe politica e la cultura giuridica cilena erano divisi. La questione della riforma del Tribunale costituzionale, sulla quale nel 2019 è stato istituito un gruppo di lavoro *bipartisan* di costituzionalisti, sembrava il più rilevante di questi temi. Ma la prospettiva era – appunto – quella della *riforma* (ben nota nel trentennio successivo al ritorno alla democrazia), non quella di una *riscrittura globale* della Carta. D'altro canto, l'ipotesi di una revisione globale limitata alla forma – sul modello della *Verfassungsnachführung* svizzera degli anni 1977-2000 – non sembra mai essere stata seriamente presa in considerazione in Cile.

Le proteste sociali iniziate a Santiago il 14 ottobre 2019 e i loro successivi sviluppi hanno mutato radicalmente questo quadro. Da un lato, esse hanno evidenziato una scollatura fra la classe politica nel suo insieme (ovviamente in primo luogo fra le forze al momento al governo, ma non solo esse) e settori rilevanti della società, anzitutto ma non solo nella capitale, facendo emergere domande sicuramente complesse ed articolate, ma tali comunque da gettare ombre sul modello cileno. Dall'altro esse hanno chiesto una risposta che le forze politiche hanno individuato nell'apertura di un processo costituente, risuscitando quindi un tema che la presidenza Bachelet aveva cavalcato ma che appariva politicamente morto fino all'inizio della protesta.

7. *I contenuti dell'accordo del 14 novembre*

Tre sono le caratteristiche di fondo dell'accordo del 14 novembre.

In primo luogo, l'accordo politico taceva quasi del tutto sui contenuti della nuova costituzione cilena. Ciò del resto corrisponde alla natura secondaria delle questioni di contenuto rispetto all'esigenza simbolica e di legittimazione in ragione delle quali – già durante il processo costituente avviato sotto la seconda presidenza Bachelet – veniva richiesta una nuova Carta costituzionale.

In secondo luogo, l'accordo aveva carattere essenzialmente procedurale. Esso, cioè, era il punto di arrivo di una convergenza fra le forze politiche cilene sul percorso da seguire per arrivare all'adozione di una nuova Carta costituzionale. I contenuti dell'accordo, che verranno analizzati dettagliatamente nel paragrafo seguente, prendendo in considerazione le norme contenute nella riforma costituzionale del 24 dicembre 2019, in cui l'accordo stesso è stato trasfuso, articolavano il processo costituente in quattro fasi:

a) Una fase «destituente» nella quale in primo luogo deve essere riformata la Costituzione vigente per regolare il processo costituente e in secondo luogo dovrà essere deliberata dal corpo elettorale l'intenzione di approvare una nuova Costituzione, tale da sostituire integralmente la Costituzione del 1980. Contestualmente a questo secondo atto, dovrà essere definita la composizione dell'organo chiamato ad eleggere la nuova costituzione, fermo che nel frattempo la Costituzione del 1980 conserverà il suo vigore.

b) Una fase elettorale, in cui la «Convenzione costituzionale» o «Convenzione mista costituzionale» verrà eletta a suffragio universale.

[64] Alla Camera *Chile Vamos* ha infatti 72 seggi su 155, mentre la somma dei seggi della *Nueva Mayoría* (43), del *Frente Amplio* (20) e della Democrazia cristiana (14) arriva a 77, cui vanno poi aggiunti 4 deputati verdi e 1 indipendente. Al Senato, invece il centro-destra ha 19 seggi contro i 24 degli altri partiti, grazie soprattutto al fatto che nel 2017 sono stati eletti solo 23 senatori.

c) Una fase deliberativa, nella quale la Convenzione eletta dovrà elaborare il testo della nuova Carta costituzionale. La regola più rilevante per questa fase è quella della maggioranza qualificata, che dovrà essere raggiunta su ciascuna disposizione da includere nella Costituzione.

d) Una fase confermativa, in cui il corpo elettorale sarà chiamato a approvare o a respingere il testo costituzionale deliberato dall'Assemblea costituente.

In terzo luogo, alcune questioni sono rimaste non definite.

Da un lato è rimasta indefinita la composizione dell'organo incaricato di redigere la nuova Costituzione, ma l'accordo ha individuato la modalità per risolvere questo problema, lasciandone la definizione al plebiscito nel quale verrà adottata dal corpo elettorale la decisione sul se procedere o meno alla sostituzione della Costituzione del 1980.

Dall'altro alcune questioni sono rimaste al di fuori dell'accordo, senza che sia stato individuato un percorso per risolverle: si tratta essenzialmente della questione dell'equilibrio di genere nella Costituente e della rappresentanza riservata ai popoli indigeni.

8. *La riforma costituzionale del 23 dicembre 2019*

La legge costituzionale n. 21.200, promulgata il 23 dicembre 2019 dal Presidente Piñera e pubblicata sul *Diario Oficial* del 24 dicembre 2019 ha sostituito il titolo del capitolo XV della Costituzione, denominandolo «riforma della Costituzione e del procedimento per elaborare una nuova Costituzione della Repubblica», ha ridenominato «riforma della Costituzione» l'epigrafe dell'art. 127 della Costituzione e ha inserito, dopo l'ultimo articolo della Costituzione vigente, il 129, gli articoli da 130 a 143, intitolati complessivamente «Del procedimento per elaborare una nuova Costituzione politica della Repubblica».

Il contenuto normativo della riforma costituzionale del 24 dicembre 2019 non consiste propriamente in una riforma della Costituzione stessa, nonostante il suo inserimento nel testo costituzionale vigente. Le norme contenute negli art. 130-143, infatti, non producono nessuna nuova regola volta ad incidere sull'assetto costituzionale vigente, ma attivano un complesso procedimento destinato ad operare *una tantum*, per l'eventuale elaborazione ed approvazione di una nuova Carta costituzionale. Tanto nel caso che tale procedimento produca una nuova Costituzione, quanto in quello in cui esso non consegua tale risultato, le norme contenute negli art. 130-143 sono destinate a trovare applicazione una sola volta.

Qualora infatti il procedimento costituente produca una nuova Costituzione, le disposizioni ora citate avranno esaurito il loro effetto e per le future revisioni della futura costituzione varranno le regole in essa previste.

Qualora invece il procedimento non si concluda con l'approvazione di una nuova Costituzione (ad es. nel caso che il plebiscito iniziale o quello finale abbiano esito negativo o nel caso che la Convenzione costituzionale non raggiunga l'accordo sull'approvazione di una nuova Carta costituzionale) gli art. 130-143 resteranno formalmente inseriti nella Costituzione vigente, ma la loro potenzialità prescrittiva si sarà esaurita, sicché appariranno come qualcosa di simile ad un corpo morto presente nel testo costituzionale e saranno disposizioni ormai inidonee ad esprimere norme giuridiche valide[65].

9. *Il plebiscito del 26 aprile 2020*

[65] Qui si presuppone la distinzione fra disposizioni e norme come elaborata nella dottrina italiana da VEZIO CRISAFULLI, ad es. in *Disposizione (e norma)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIII, Giuffrè, Milano, 1964, 195 ss.

L'entrata in vigore della riforma costituzionale del 23 dicembre 2019 ha dato inizio ad una fase che si potrebbe definire «de-stituente» riguardo alla Costituzione cilena del 1980. Da questo punto di vista, tuttavia, gli effetti giuridici prodotti dai nuovi art. 130-143 della Costituzione sono per il momento eventuali. La fase destituente del processo costituente è infatti subordinata ad una serie di eventi dai quali dipende l'elaborazione di una nuova Costituzione: in questo senso la fase destituente non ha una vera e propria autonomia rispetto al processo costituente nel suo complesso. Ciò è del resto imposto dalla logica di fondo di un processo che intende muoversi non attraverso la rottura della legalità costituzionale dal punto di vista formale, ma che mira a procedere «de la ley a la ley a través de la ley», per riprendere una descrizione della transizione spagnola degli anni settanta.

Il primo effetto giuridico della riforma è rappresentato dalla convocazione (da parte del Presidente della Repubblica, tre giorni dopo l'entrata in vigore dell'articolo 130) di un plebiscito per il 26 aprile 2020. Tale decreto è stato effettivamente emanato dal Presidente Piñera (decreto n° 2445, pubblicato il 27 diciembre 2019) e ha convocato il *Plebiscito Nacional*. Il plebiscito sarà articolato in due diverse votazioni[66]:

a. Nella prima sarà sottoposta all'elettorato la domanda: «Volete voi una nuova Costituzione?». A tale domanda l'elettorato potrà rispondere «approvo» o «rifiuto»: e l'elettore potrà esprimere la sua preferenza fra le due opzioni che saranno indicate sulla scheda.

b. Nella seconda votazione – su una diversa scheda elettorale – sarà formulata la domanda: «Che tipo di organo dovrebbe redigere la Nuova Costituzione?». A tale domanda l'elettore potrà rispondere scegliendo fra le due opzioni che saranno indicate sulla scheda: «Convenzione mista costituzionale – composta in parti eguali da membri eletti popolarmente e parlamentari in carica» e «Convenzione costituzionale – composta esclusivamente da membri eletti popolarmente».

L'art. 130 contiene poi una serie di disposizioni volte a prevedere l'applicazione al plebiscito di una serie di norme procedimentali vigenti e a regolare la propaganda elettorale sulla televisione «de libre emisión». Esso, inoltre, prevede la competenza del Tribunale elettorale sia come organo di appello per le decisioni del Consiglio Nazionale della Televisione in materia di propaganda elettorale, sia per il controllo e per la proclamazione dei risultati del voto del plebiscito.

Qualora l'elettorato si esprima in favore dell'elaborazione di una nuova Costituzione, il Presidente della Repubblica dovrà convocare l'elezione dei membri dell'organo incaricato di elaborarla, secondo il risultato dell'altra domanda sottoposta a plebiscito, vale a dire quella relativa alla composizione dell'organo costituente.

Non è stato previsto un *quorum* di partecipazione per la validità del plebiscito: il che potrebbe essere criticabile, dato che in tal modo anche la volontà di una minoranza del corpo elettorale potrebbe comunque legittimare l'avvio del processo costituente, come accadde, ad es., con il referendum venezuelano del 25 aprile 1999, in cui la convocazione di una Assemblea costituente fu basata sul voto favorevole della maggioranza dei votanti in un referendum nel quale meno del 45 per cento degli elettori prese parte al voto[67].

L'art. 130 stabilisce anche la data in cui l'elezione dell'organo costituente dovrà aver luogo: lo stesso giorno delle elezioni dei sindaci, consiglieri e governatori regionali previste per il 2020. Tale data non è stabilita direttamente nell'art. 130, ma è attualmente prevista per il 25 ottobre 2020.

10. *La composizione e l'elezione della Convenzione costituzionale*

[66] Si v. le informazioni sul voto sul sito web del *Servicio Electoral de Chile* (Servel): https://www.servel.cl/plebiscito-nacional-2020-2-votos-cada-uno-con-dos-opciones/.

[67] Si v. L. HERNÁNDEZ CAMARGO, *¿Hacia un nuevo concepto de poder constituyente? La Constitución venezoelana de 1999*, in *Cuadernos de Derecho público*, sept.-dic. 2001, 189 ss., in partic. 216.

L'accordo politico del 14 novembre 2019 e la riforma costituzionale del 23 dicembre hanno attribuito il compito di elaborare una nuova costituzione ad un organo straordinario, denominato Convenzione costituzionale. Entrambi tali documenti, tuttavia, hanno lasciato aperto un aspetto per nulla marginale della composizione di tale organo, prefigurando una alternativa, che dovrà essere sciolta dall'elettorato, fra una Convenzione interamente eletta *ex novo* dal corpo elettorale il 25 ottobre 2020 e una Convenzione mista, composta per metà di membri eletti in tale data dal corpo elettorale e per metà di deputati e senatori in carica eletti dal Congresso nazionale al suo interno.

a. Nel caso che la Convenzione sia mista, essa sarà composta da un numero eguale di parlamentari e di membri eletti *ad hoc*, pari ad 86 per ciascuna delle due quote e quindi ad un totale di 172 componenti.

L'art. 139 regola la modalità di elezione degli 86 parlamentari, attribuendone la competenza al *Congreso Pleno*, vale a dire alla riunione delle due Camere. I deputati ed i senatori potranno presentare liste di candidati o patti elettorali e i membri della Convenzione di origine parlamentare verranno eletti a scrutinio di lista, con il meccanismo previsto dall'art. 121 della legge elettorale vigente, vale a dire con sistema d'Hondt, integrato con regole che disciplinano il riparto di seggi fra liste collegate in coalizione.

L'art. 140 stabilisce invece la ripartizione fra i diversi distretti elettorali dei membri della Convenzione da eleggere *ad hoc* da parte del corpo elettorale. I seggi sono distribuiti fra i 28 distretti elettorali, attribuendo a ciascun distretto un minimo di 2 e un massimo di 4 seggi.

b. Nel caso che la Convenzione sia composta unicamente di membri eletti direttamente e *ad hoc* dal corpo elettorale, essa sarà composta da 155 membri, che saranno eletti secondo le norme vigenti per l'elezione della Camera dei deputati e secondo la divisione in distretti prevista per l'elezione di essa.

Riguardo al sistema elettorale, l'art. 131 Cost. fa rinvio alle norme sull'elezione dei deputati e dei senatori, e in particolare alle leggi n. 18.700, 18556, 18603 e 19.884, che attualmente, dopo l'abrogazione del sistema elettorale binominale introdotto alla fine della dittatura, prevedono un sistema d'Hondt, in cui i 155 deputati della Camera sono eletti in 28 distretti (con una magnitudo variabile fra 8 e 3 deputati[68]), senza recupero nazionale; e lo stesso sistema si dovrà applicare per l'elezione degli 86 convenzionali di origine popolare qualora prevalga la formula della Convenzione mista.

L'adozione di un sistema elettorale proporzionale con collegi di piccole dimensioni, senza un recupero nazionale, dovrebbe produrre una Convenzione costituzionale rappresentativa delle principali forze politiche, ma nella quale le forze minori non raggruppate in coalizioni, dovrebbero risultare sottorappresentate.

c. La riforma costituzionale non ha invece incorporato norme volte a prevedere una rappresentanza specifica nella Convenzione per i popoli indigeni, né per garantire il principio della parità di genere, nonostante le richieste formulate in tal senso da alcuni gruppi femministi e da alcuni movimenti indigeni[69], sostenute da una parte delle forze politiche di centro-sinistra. Le due istanze di cui queste richieste sono espressione – quella ad una presenza di un maggior numero di donne e di persone espressione dei popoli originari – hanno sicuramente pregio, ma ci si può chiedere se esse non possano essere soddisfatte mediante i canali ordinari del pluralismo politico (vale a dire la creazione di partiti che diano maggiore rilievo alle istanze dei due gruppi ora indicati) e della rappresentanza politica (mediante il conseguimento di voti da parte di tali forze politiche). Si deve però riconoscere che la natura ristretta dei distretti elettorali costituisce un ostacolo alla formazione di forze politiche nuove, volte a dare specifica espressione a tali istanze, mediante la

[68] Si v. l'art. 188 della legge n. 18.700 del 2017.

[69] Al riguardo si v. X. SOTO, F. CÁCERES, I. CARO, *Chile Vamos rechazará hoy paridad de género, escaños reservados e independientes*, in *La Tercera*, 18.12.2019, 4-5.

predisposizione di liste di candidati che contengano un elevato numero di donne e di esponenti dei popoli indigeni.

L'art. 132 ha regolato i requisiti e le incompatibilità dei candidati all'elezione come membri della Convenzione, facendo per lo più rinvio alle norme già vigenti in materia e prevedendo i termini entro i quali i candidati alla elezione nella Convenzione devono rimuovere le preesistenti cause di incompatibilità.

11. *Le regole sul lavoro della Convenzione*

Gli art. 133, 134 e 135 della Costituzione, previsti dalla riforma costituzionale del 24 dicembre 2019, regolano i lavori della Convenzione costituente.

Entro tre giorni dalla recezione della comunicazione dell'elezione della Convenzione, il Presidente della Repubblica deve convocare la Convenzione per la sua prima seduta, individuando anche il luogo di essa, che, in caso di mancata indicazione sarà la sede del Congresso nazionale. Nella prima seduta, la Convenzione eleggerà a maggioranza assoluta un Presidente e un Vicepresidente.

La regola di maggior importanza sui lavori della Convenzione è quella che prevede la maggioranza qualificata sia per l'approvazione delle norme della Costituzione, che per l'approvazione del regolamento della Convenzione costituzionale: per entrambi i casi è richiesta la maggioranza dei due terzi dei membri in esercizio. E l'art. 133 ha cura di sottolineare l'inderogabilità di tali regole, precisando che «la Convenzione non potrà alterare i *quorum* ed i procedimenti per il suo funzionamento e per l'adozione di deliberazioni».

L'art. 133 stabilisce inoltre che la Convenzione dovrà costituire una segreteria tecnica, composta di «persone di comprovata idoneità accademica o professionale».

Un ulteriore limite è previsto dall'art. 135, che vieta alla Convenzione di esercitare qualsiasi altra funzione o attribuzione di altri organi o autorità previste dalla Costituzione vigente. L'art. 135 contiene una serie di indicazioni molto precise sul fatto che la Convenzione costituzionale non può autoattribuirsi l'esercizio della sovranità[70] (la quale, si precisa, continua a spettare alla Nazione ed è esercitata dal popolo secondo le modalità previste dalla Costituzione e dalle leggi), così come non può assumere attribuzioni ulteriori rispetto a quelle che le riconosce la Costituzione. Quest'ultima – cioè la Costituzione del 1980 – «continuerà ad essere pienamente vigente e la Convenzione non potrà negarle autorità né modificarla» fino a quando non entrerà in vigore la nuova Costituzione secondo le modalità previste negli articoli 130-143.

12. *La natura non sovrana della Convenzione costituzionale*

La soggezione a regole predeterminate e la condizione non sovrana della Convenzione costituzionale sono ulteriormente confermate dall'art. 136 della Costituzione, che prevede la possibilità per un quarto dei membri della Convenzione di presentare un ricorso contro la violazione delle regole procedimentali previste nella Costituzione vigente e nelle norme adottate dalla Convenzione stessa. E' però espressamente esclusa la possibilità di «ricorrere sul contenuto dei testi in elaborazione». I ricorsi dovranno essere indirizzati a una sezione della Corte suprema composta da cinque ministri estratti a sorte dalla Corte stessa per ogni caso ad essa sottoposto. Il procedimento dovrà essere regolato con ordinanza adottata dalla stessa Corte suprema.

[70] Viene qui forse implicitamente evocato un *exemplum* negativo, quello dell'Assemblea costituente venezuelana del 1999, che nel corso della sua attività si dichiarò sovrana, dichiarando illegittimo il Parlamento costituito.

L'art. 137 stabilisce un termine di nove mesi dal giorno del suo insediamento per la redazione e l'approvazione della nuova Costituzione da parte della Convenzione, con la possibilità di prorogare tale termine una sola volta e per tre mesi. La proroga potrà essere richiesta dal Presidente della Convenzione o da un terzo dei suoi membri. Presentata la richiesta, dovrà essere convocata una sessione speciale, in cui la presidenza dovrà dar conto dello stato di avanzamento dei lavori della Convenzione.

La Convenzione sarà sciolta di pieno diritto una volta redatta e approvata la nuova Costituzione, anche qualora il termine per lo svolgimento della sua attività non sia spirato. Prima di tale termine, essa non potrà invece essere sciolta: del resto in un regime presidenziale puro come quello cileno, il potere di scioglimento è di norma escluso anche per il Congresso ordinario.

Riguardo al contenuto della futura nuova Costituzione, le norme degli art. 130-143 osservano, ovviamente, un generale riserbo, che tuttavia non è assoluto. In generale, l'art. 135, ultimo comma, precisa che «il testo della nuova Costituzione che sarà sottoposta a plebiscito dovrà rispettare il carattere di Repubblica dello Stato cileno, il suo regime democratico, le sentenze giudiziali passate in giudicato e i trattati internazionali ratificati dal Cile che siano in vigore».

L'art. 138 autorizza poi la Convenzione a prevedere disposizioni speciali sulla entrata in vigore di alcune delle norme o dei capitoli della Costituzione, ma le preclude la facoltà di abbreviare il mandato delle autorità elette dal corpo elettorale, salvo quelle che siano soppresse o che siano oggetto di una modificazione sostanziale e dovrà stabilire il modo in cui le altre autorità previste dalla Costituzione cesseranno o continueranno a funzionare.

13. *Il plebiscito sulla nuova Costituzione*

Una volta comunicata l'approvazione della nuova Costituzione al Presidente della Repubblica, questi dovrà convocare entro tre giorni il plebiscito nazionale sull'approvazione della nuova Costituzione in una data entro 60 giorni dalla pubblicazione del decreto di convocazione sul *Diario Oficial*, evitando la coincidenza con le votazioni popolari previste dagli art. 26, 47 e 49 della Costituzione, per l'elezione, rispettivamente, del Presidente, della Camera e del Senato.

A differenza di quanto previsto per il plebiscito costituzionale volto ad avviare il processo costituente, il voto nel plebiscito nazionale per l'approvazione della nuova Costituzione è qualificato come obbligatorio e per il suo mancato esercizio sono previste cause di esenzione e sanzioni pecuniarie. Neppure per la validità di questo plebiscito è previsto un quorum di partecipazione.

Verrà sottoposto all'elettore il quesito: «Approvate voi il testo della Nuova Costituzione proposto dalla Convenzione Costituzionale?» (o, qualora fosse il caso, «dalla Convenzione mista costituzionale?») e all'elettore sarà data la facoltà di esprimere la preferenza tra due opzioni: «approvo» o «rifiuto».

L'art. 143 estende espressamente al plebiscito di approvazione della nuova Costituzione l'applicazione delle regole già stabilite dall'art. 130 per il plebiscito costituzionale iniziale (v. *supra* § 7).

Qualora risulti approvata la nuova Costituzione, entro cinque giorni il Presidente della Repubblica convocherà in seduta solenne il Congresso, affinché venga promulgata la nuova Costituzione e le venga giurata fedeltà. A partire da tale data risulterà abrogata la vigente Costituzione. Ne dovrebbe derivare che l'intera Costituzione del 1980, nel testo del 2005, oggi vigente, risulterà abrogata, comprese le disposizioni relative a materie sulle quali la nuova Costituzione si astenga dal provvedere, eventualmente per impossibilità di raggiungere un accordo sostenuto dalla maggioranza dei due terzi della Costituente. Le corrispondenti materie dovrebbero di conseguenza risultare decostituzionalizzate, salva l'operatività nei loro confronti dei principi costituzionali, espliciti od impliciti.

Qualora la nuova Costituzione venga rifiutata nel plebiscito costituzionale, resterà in vigore la Costituzione del 1980.

14. *Alcune considerazioni conclusiva sulla natura del processo costituente cileno*

Gli art. 130-143 della Costituzione cilena, introdotti dalla riforma costituzionale del 23 dicembre 2019, regolano un procedimento straordinario denominato «elaborazione di una Nuova Costituzione». Essi sono stati adottati nel rispetto delle norme della Costituzione cilena vigente per la sua riforma e hanno riformato per il futuro le norme sulla revisione costituzionale[71].

Il procedimento previsto dagli art. 130-143 è distinto da quello previsto dalla stessa Costituzione per la riforma della Costituzione anzitutto per la sua ampiezza, in quanto esso consente la completa sostituzione, e non solo la riforma parziale della Costituzione stessa. Esso è inoltre caratterizzato da un percorso procedimentale differenziato e straordinario.

Per questo motivo, esso si distingue anche dai procedimenti di revisione totale previsti in alcune Costituzioni europee (come quella austriaca e quella svizzera) in virtù della sua natura straordinaria e *una tantum*: esso è infatti volto a regolare una specifica vicenda procedimentale e le disposizioni che lo regolano hanno per questo motivo contenuto provvedimentale e non normativo.

Il procedimento in esame ha dunque una configurazione indubitabilmente costituente[72] ed è volto a produrre una «nuova Costituzione», ma, essendo stato regolato con norme adottate nel rispetto del procedimento di revisione costituzionale previsto dalla Costituzione che ora si dovrebbe modificare, non si è verificata una rottura formale rispetto alla Costituzione del 1980.

Resta però da chiedersi se il procedimento in questione possa essere collocato in continuità con la Costituzione del 1980 anche dal punto di vista sostanziale. Questo aspetto del problema chiama poi in causa l'esistenza di eventuali principi non modificabili (*cláusulas pétrea*s) nella Costituzione del 1980.

La scelta per un processo costituente distinto dalla ordinaria riforma costituzionale fa pensare all'apertura alla possibilità di una rottura sostanziale con la Costituzione anteriore. Ma vi sono anche elementi che muovono nella direzione opposta: in primo luogo, la maggioranza qualificata per i singoli articoli e per il testo complessivo della nuova Costituzione, da cui deriva un impulso verso la convergenza delle diverse forze politiche su una Costituzione di compromesso, anziché verso una Costituzione di rottura, approvata da una semplice maggioranza della Convenzione costituzionale.

In secondo luogo, occorre ricordare il vincolo sostanziale previsto nel nuovo art. 135 della Costituzione che, come si è visto (§ 11), impone alla nuova Costituzione di rispettare il carattere democratico e repubblicano dello Stato cileno, oltre alle sentenze passate in giudicato e ai trattati internazionali ratificati dal Cile. Questa disposizione sembra destinata a riprodurre, specificamente per il processo costituente in atto, una sorta di *cláusula pétrea*.

Gli elementi di continuità con la Costituzione del 1980, nella versione al momento vigente, appaiono dunque significativi. Questo dato dovrebbe differenziare sensibilmente il processo

[71] Questa è quindi una rilevante differenza con il processo costituente venezuelano del 1999, che fu avviato convocando un referendum consultivo, considerato come strumento idoneo ad attivare – su iniziativa del Presidente della Repubblica – un processo costituente, mediante la convocazione di una Assemblea costituente, mentre la Costituzione pre-vigente (del 1961) prevedeva solo due modalità di riforma costituzionale: la *enmienda* e la *reforma*, ma non la convocazione di una Assemblea *ad hoc* ed essa non venne modificata per prevederla. La via costituente mediante referendum consultivo fu tuttavia in qualche modo avallata da una criticabile decisione della Corte suprema venezuelana, sulla quale si v. i rilievi critici di A. PACE, *Morte di una Costituzione*, in *Giur. Cost.*, 1999.

[72] … anche se la natura costituente di un processo che aspira ad essere tale può essere compiutamente accertata solo *a posteriori*, in base al suo effettivo compimento, come notava ad altro proposito M. LUCIANI, *Quattordici argomenti contro l'invocazione del potere costituente*, in *Democrazia e diritto*, 1995, n. 3-4, 104.

costituente cileno da quelli utilizzati per far luogo ad una transizione costituzionale da un regime autoritario ad un regime democratico-pluralista, come quelli percorsi in Italia negli anni 1943-45 e in Spagna negli anni 1977-79.

Se si vuole, si può piuttosto leggere il processo costituente cileno come un processo finalizzato a realizzare la fase conclusiva di una transizione democratica, già in larga parte consolidatasi e però sospesa in una lunga fase transitoria. La natura transitoria della Costituzione del 1980 sarebbe, in effetti, assai singolare, sia perché quella Costituzione non nacque per essere transitoria, sia perché quel tanto di transitorietà che l'ha caratterizzata consisteva nell'incompletezza dell'accordo politico che la sorreggeva dopo il 1989. Inoltre tale supposta costituzione transitoria sarebbe stata caratterizzata da una lunga durata, pari a quasi un trentennio. L'elemento che suggerisce una comparazione con le Costituzioni «definitive» che subentrano a Costituzioni transitorie è invece la combinazione tra continuità, completamento di una rottura con un regime già scomparso (e in qualche modo da esorcizzare) e ricerca di compiutezza del modello liberal-democratico. L'esempio della Costituzione polacca del 1997 – rispetto alla piccola Costituzione del 1992 e ai residui della Costituzione comunista riformata nel 1989-90 – potrebbe essere considerato un caso per alcuni aspetti comparabile.