



**Rosa Iannaccone\***

**“Borrar todo tu legado será nuestro legado”:  
alle radici del plebiscito cileno del 25 ottobre 2020 e le prospettive  
future.**

SOMMARIO: 1. Introduzione 2. Il regime cileno: tra dittatura personalista e regime militare 3. La Costituzione di Pinochet: dall'autoritarismo militare al neo-autoritarismo civile 4. Forma di governo e tipo di Stato: l'eredità di una dittatura 5. Uno spiraglio verso una reale democrazia? Dall'*Acuerdo Nacional* al sistema elettorale *binominal* 6. La riforma del 2005: la “*vieja-nueva*” *Constitución* 7. Il dibattito successivo: la visione di una nuova Costituzione 8. Il processo costituente della Presidente Bachelet 9. Un sistema elettorale proporzionale 10. “*Borrar todo tu legado será nuestro legado*” 11. I limiti alla Convenzione Costituente 12. Sul funzionamento della Convenzione 13. Conclusioni: prospettive future

### **1. Introduzione**

In linea con quanto affermato da Zanatta, la *decade dorata* dell'America Latina è finita e il continente si trova in una fase in cui il reflusso non solo economico, ma anche democratico sembra possibile. I cittadini chiedono inclusione, opportunità, efficienza e trasparenza, caratteristiche di cui le democrazie di quest'area non abbondano. Inoltre, ben oltre l'appartenenza ideologica dei singoli governi, ciò che distingue i vari Paesi e rende più o meno ottimisti sul loro futuro è il grado in cui la democrazia soddisfa i criteri basilari dello Stato di diritto. Per la maggior parte di questi, però, è evidente il contrasto tra economie in vorticoso crescita, forte mobilità sociale e sistemi politici e istituzionali fragili e inefficienti.<sup>1</sup> Tale situazione deriva anche dal fatto che, storicamente, in America Latina, la cultura politica ha avuto un carattere patrimoniale e, sebbene questo schema sia stato permanentemente in “riforma”, non è stato sostanzialmente modificato né dalla modernità né dalle aspettative riconosciute alla democrazia. Come sottolinea Wolf<sup>2</sup>, le società

\* Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale – Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate, “Sapienza” Università di Roma

<sup>1</sup> Cfr. L. ZANATTA, *Una nuova fase per l'America Latina*, il Mulino, Fascicolo 1, gennaio/febbraio 2015, 145 e ss.

<sup>2</sup> E. WOLF, *Peasant Wars of the Twentieth Century*, New York, Harper and Row, 1969.

“patrimoniali” sono caratterizzate da meccanismi che bloccano le loro capacità trasformative, per cui mostrano una mancanza di differenziazione strutturale tra centro e periferia e un alto grado di esclusione e segregazione, per cui una delle costanti storiche del patrimonialismo è la predominanza del centralismo politico sotto l’egida dell’Esecutivo.<sup>3</sup> Inoltre, si tratta di Paesi che non avendo vissuto pienamente lo Stato sociale sono stati caratterizzati, soprattutto in seguito alle politiche neoliberali degli anni ’80 e all’esacerbamento delle divisioni sociali che ne è derivato, da continue rivendicazioni dal basso.<sup>4</sup> Queste ultime hanno permesso la nascita di una nuova ondata di costituzionalismo, definito *nuevo constitucionalismo latinoamericano*, il cui obiettivo principale consiste nel cercare di risolvere il problema della disuguaglianza sociale. Il nuovo costituzionalismo latinoamericano è stato definito “senza genitori” proprio perché le Costituzioni fondatrici di quest’area, più vicine al liberalismo conservatore che a quello rivoluzionario, non sono state, nella maggior parte dei casi, il frutto di processi costituenti democratici ma elitari e proprio questo aspetto differenzia l’attuale costituzionalismo<sup>5</sup>, caratterizzato, invece, dalla presenza di Assemblee costituenti.<sup>6</sup>

Tale fenomeno si inserisce, per giunta, in un contesto globale caratterizzato dalla crescente permeabilità dello Stato agli agenti globali, che agiscono nella sfera finanziaria e comunicativa. Ciò ha determinato due grandi crisi del costituzionalismo nel XXI secolo che danno luogo a altrettanti processi di involuzione democratica: uno “esterno”, nel senso che avviene al di fuori dei processi politici statali, attraverso l’imposizione di condizioni economiche che limitano la capacità d’azione dello Stato; l’altro “interno” in quanto colpisce il nucleo stesso dei processi politici statali, attraverso l’interferenza nei processi elettorali e nel dibattito pubblico in generale dei mezzi di comunicazione di massa, in particolar modo delle grandi piattaforme che gestiscono i *social network*.<sup>7</sup>

In questo contesto, la normazione costituzionale che sta avvenendo in America Latina è il risultato anche di una lotta di classe, in cui sono stati presenti per la prima volta nuovi soggetti e, in particolare, i movimenti sociali e i popoli indigeni, che hanno deciso di agire per instaurare un nuovo assetto politico, economico e sociale, in quanto l’ordine costituzionale vigente non solo soffocava le loro aspirazioni di uguaglianza e giustizia, ma non li considerava come soggetti.<sup>8</sup> Proprio per tale motivo, nelle Costituzioni di Colombia (1991), Venezuela (1999), Ecuador (2008) e Bolivia (2009) l’anima politica sembra prevalere sulla vocazione giuridica, per cui sono presenti elementi quali la garanzia di un processo

<sup>3</sup> Cfr. R. ZAMORANO FARÍAS, *Sistemas de gobierno en América Latina. El caso chileno* in “Revista Mexicana de Derecho Constitucional”, n. 38, gennaio-giugno 2018, 4-5.

<sup>4</sup> Per approfondimenti sul neoliberalismo e, in generale, sui modelli di sviluppo e le politiche pubbliche applicate in America Latina si consiglia il volume P. VIDAL MOLINA (a cura di), *Neoliberalismo, Neodesarrollismo y Socialismo bolivariano. Modelos de desarrollo y Políticas públicas en América Latina*, Ariadna Ediciones, Santiago del Cile, 2019

<sup>5</sup> Sulle varie fasi del costituzionalismo in America Latina appare esaustivo e sintetico R. GARGARELLA, *Sobre el “nuevo constitucionalismo latinoamericano”* in Revista Uruguaya de Ciencia Política, vol. 27, n. 1, 2018, 109-129

<sup>6</sup> Cfr. R. VICIANO, R. MARTÍNEZ, *Presentación. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano* in Aa. Vv., *El nuevo constitucionalismo en América Latina*, Corte Constitucional del Ecuador, Quito, 2010, 20 e ss.

<sup>7</sup> Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Las dos grandes crisis del constitucionalismo frente a la globalización en el siglo XXI* in Nomos - Le attualità nel diritto, n. 2, luglio - agosto 2018.

<sup>8</sup> Cfr. A. MOLINA SÁNCHEZ, *Nuevo constitucionalismo en América Latina. Contexto sociopolítico, derechos sociales. Entrevista a Carlos Rivera Lugo* in Crítica Jurídica, n. 35, gennaio/giugno 2013, 316.

partecipativo, la costruzione della legittimità popolare, la tutela del potere costituente inteso, nel suo insieme, come attività che modella il corpo politico e la sua fisionomia. Inoltre, dato che la vocazione primaria di tale costituzionalismo è la proiezione nelle leggi fondamentali del pluralismo sociale, la loro stesura è stata caratterizzata dal coinvolgimento, più o meno attivo a seconda delle varie esperienze, della società nella sua interezza. Data la loro origine e il processo costituente che li ha caratterizzati, i testi del nuovo costituzionalismo latinoamericano sono percepiti dalla popolazione, non come un momento di equilibrio o di programmazione verso il futuro, ma come scialuppe di salvataggio, essenziali per non lasciare nessuno indietro. È evidente la volontà di rompere con il sistema politico, economico e sociale del passato e la dimensione simbolica di questa nuova fase è stata caratterizzata dalla differenza tra lo Stato da distruggere e lo Stato da costruire, dalla rottura democratica con il vecchio e dal sostegno della democrazia materiale rispetto a quella formale, e ciò si è riflesso nel linguaggio utilizzato nelle Costituzioni.<sup>9</sup> Questi testi hanno una natura che può essere definita rivoluzionaria, che risiede nello sforzo decolonizzatore e nella volontà di recuperare la tradizione indigena, contadina e afro-discendente come componente essenziale per la costruzione di un nuovo ordine costituzionale.<sup>10</sup>

In questa ondata di ri-costituzionalizzazione vissuta dall'America Latina si inserisce l'attuale processo costituente cileno e, in questa sede, l'obiettivo è illustrarne non solo le caratteristiche e le possibili prospettive ma anche le origini più lontane.

In Cile, a partire dalla rivolta studentesca del 2011, la richiesta dei cittadini di un cambiamento costituzionale ha assunto, attraverso le mobilitazioni sociali, una nuova dimensione. Il dibattito che, fino a quel momento, era stato ristretto a pochi è divenuto un'ulteriore richiesta all'ordine del giorno per costruire una cittadinanza veramente democratica, dove i diritti fossero rispettati e le persone potessero incanalare le loro preferenze attraverso il sistema politico.<sup>11</sup> Diverse forze all'interno della società civile – studenti, donne, popoli indigeni, lavoratori – hanno promosso la necessità di un cambiamento costituzionale, di diversa entità. Oltre alla già citata mobilitazione studentesca del 2011, preceduta dalla “*revolución pingüina*” del 2006<sup>12</sup>, ne sono una dimostrazione l’“*estallido social*” dell'ottobre 2019 – scoppiato in seguito all'aumento del prezzo del biglietto della metropolitana di Santiago, e estesosi, in breve tempo, a tutto il Paese – e i successivi

<sup>9</sup> Cfr. R. VICIANO, R. MARTÍNEZ, *Presentación. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, cit., 25-26.

<sup>10</sup> Cfr. A. MASTROMARINO, *El nuevo constitucionalismo latinoamericano. Una perspectiva de lectura* in Revista digital de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Suplemento especial VII, 2020, 8 e ss.

<sup>11</sup> Cfr. C. HEISS, *La Constitución de 1980 como obstáculo a una ciudadanía democrática en Chile* in Ciudadanías para la Democracia. Reflexiones desde la problemática constitucional y constituyente chilena del siglo XXI, (a cura di) S. GREZ TOSO, D. OPAZO ORTIZ, P. VIDAL MOLINA, Santiago del Cile, Ariadna Ediciones, 2018, 49.

<sup>12</sup> Per approfondimenti sulle mobilitazioni studentesche cilene si riportano i seguenti articoli: M. I. Picazo, C. Pierre, *La educación como derecho social: la construcción del referencial de acción pública del movimiento estudiantil chileno* in Revista Uruguaya de Ciencia Política, vol. 25, 99-120, dicembre 2016; C. BORRI, *El movimiento estudiantil en Chile (2001-2014). La renovación de la educación como aliciente para el cambio político-social* in Altre Modernità. Otros movimientos sociales. Política y derecho a la educación, Università di Milano, aprile 2016.

incontri cittadini<sup>13</sup> celebrati in alcune *comunas*.<sup>14</sup> Proprio l'“*estallido social*” è particolarmente significativo per comprendere quanto fosse radicato in Cile il problema costituente. Come è evidente dallo slogan utilizzato dai manifestanti, “*No es por 30 pesos, es por 30 años*”, non è possibile limitare tale evento a una reazione all'aumento del prezzo dei trasporti in quanto si è trattato di una risposta al malcontento della popolazione causato dall'origine autoritaria e illegittima della Costituzione del 1980, da un sistema economico neoliberale deficitario di diritti economici e sociali e da un sistema politico elitario, incapace di canalizzare le richieste popolari<sup>15</sup>. Il processo costituente, quindi, è il risultato di due elementi principali. Da un lato, la crisi del neoliberalismo causata dalla sua incapacità di soddisfare i bisogni e le aspettative che ha generato in una parte consistente della popolazione e, dall'altro, la crisi del sistema di democrazia ristretta, protetta e a bassa intensità esistente in Cile. Numerosi scandali legati alla corruzione, al finanziamento illecito dei partiti, al budget delle Forze Armate e dei *Carabineros* hanno contribuito ad aumentare il discredito, già crescente, nei confronti dell'élite politica e delle istituzioni statali, che si è manifestato negli alti e crescenti tassi di astensione alle elezioni e nelle bassissime percentuali di approvazione e di fiducia nei confronti dei politici e delle istituzioni.<sup>16</sup>

C'è un momento, nella storia dei Paesi, in cui si genera una profonda crisi che porta alla creazione di nuovi testi costituzionali. Le crisi sono manifestazioni del malessere esistente nella società ma sono anche fari di speranza nella legge, nella giustizia, nella possibilità di rinnovamento giuridico e istituzionale e nella costruzione di nuove società basate sul rispetto dei diritti di tutti.<sup>17</sup> La richiesta di una nuova Costituzione in Cile non è recente, ma affonda le sue radici nella sanguinosa dittatura militare di Augusto Pinochet, nella mai realmente compiuta transizione alla democrazia e, soprattutto, nella concessa *Constitución Política*, questioni che verranno esposte e chiarite nel corso di questo articolo e che sono particolarmente evidenti nello slogan, che ha caratterizzato la recente campagna referendaria per l'approvazione di una nuova Legge fondamentale, “*Borrar todo tu legado será nuestro legado*”.

<sup>13</sup> Si tratta dei cosiddetti “*cabildos*” e per una ricostruzione storica di tale fenomeno si rimanda al contributo di C. GUERRERO LIRA, *Orígenes históricos de los cabildos representativos* (21- 26) nel volume AA.VV., *Chile despertó. Lecturas desde la Historia del estallido social de octubre*, Universidad de Chile, Santiago, 2019.

<sup>14</sup> Cfr. A. M. GARCÍA BARZELATTO, E. NAVARRO BELTRÁN, *¿Hoja en Blanco? Hacia una nueva Constitución Chilena. Lo que debemos saber*, Editorial Universitaria, Santiago del Cile, 2020, 9.

<sup>15</sup> Per approfondimenti sull'“*estallido social*” del 2019 si rinvia a R. PIZARRO HOFER, *Chile: rebelión contra el Estado subsidiario* in *El trimestre económico*, vol. LXXXVII (2), n. 346, aprile-giugno 2020, 333-365; O. ANSALDI, M. PARDO-VERGARA, *What Constitution? On Chile's Constitutional Awakening* in *Law and Critique*, 31:7-39, 8-39, aprile 2020 e al volume E. CARRASCO JIMÉNEZ, *Nueva Constitución en CHILE o el desmantelamiento político-jurídico del modelo (A propósito del estallido social 18/O)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

<sup>16</sup> Cfr. S. GREZ TOSO, *Rebelión popular y proceso constituyente en Chile* in AA. VV. *Chile despertó. Lecturas desde la Historia del estallido social de octubre*, Santiago, Universidad de Chile, 2019, 13-14.

<sup>17</sup> Cfr. M. CARBONELL, *Los Retos Del Constitucionalismo En El Siglo XX* in AA. VV., *El nuevo constitucionalismo en América Latina*, Corte Constitucional del Ecuador, Quito, 2010, 49.

## 2. Il regime cileno: tra dittatura personalista e regime militare

Al fine di comprendere le motivazioni che hanno portato la maggior parte della popolazione cilena ad esprimersi, il 25 ottobre 2020, a favore di una nuova Costituzione appare fondamentale realizzare, seppur sommariamente, una ricostruzione storica degli eventi che hanno condotto all'instaurazione del regime militare di Augusto Pinochet e alla conseguente entrata in vigore della Legge fondamentale che si vuole sostituire (la *Constitución Política de la República de Chile* del 1980).

Come noto, infatti, tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70, di pari passo ad importanti cambiamenti nel mondo del dopoguerra, si osservò, in tutta l'America Latina, un'ondata di costituzionalismo democratico e sociale<sup>18</sup>, che in Cile scomparve con il colpo di Stato-rivoluzione del 1973.<sup>19</sup>

Tra il 1969 e il 1973, le forze armate furono protagoniste di alcuni episodi che condizionarono il sistema politico. Nell'ottobre del 1969 si ammutinarono per chiedere una maggiore attenzione al budget militare e, in sottofondo, era già chiara la volontà di realizzare un colpo di Stato; esattamente un anno dopo fu assassinato, dall'estrema destra, il nuovo comandante in capo dell'Esercito, che aveva manifestato l'intenzione di tutelare il processo istituzionale che portò all'elezione, da parte del Congresso, di Salvador Allende come Presidente della Repubblica. Parallelamente, apparvero i primi focolai di una linea apertamente di estrema destra in seno alle forze armate. Inoltre, durante il suo mandato, Allende dovette ricorrere all'esercito in due occasioni: dopo la rivolta generale del 1972, con lo scopo di preparare le elezioni legislative del marzo 1973, e dopo la rivolta dei camionisti del 26 luglio 1973. Infine, il 29 giugno del 1973 vi fu un tentativo di golpe che, sebbene fallì, rappresentò una prova generale di ciò che sarebbe avvenuto poco dopo e servì ai golpisti per valutare la resistenza che avrebbero opposto i partiti politici, i sindacati e i cordoni industriali delle città. A prescindere da questa pressione, il colpo di Stato del 11 settembre 1973 non fu solo una rottura della tappa democratica, drammaticamente rappresentata dal bombardamento del *Palacio de la Moneda* e dalla morte di Salvador Allende, ma anche l'inizio di un periodo di governo autoritario inedito per il Cile.<sup>20</sup> Lo stesso giorno, «i Comandanti dell'esercito, della marina, dell'aviazione e dei carabinieri si autocostruirono come Giunta di governo, assumendo il comando supremo della nazione e impegnandosi 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 proponen*». Il senso di questa disposizione fu poi chiarito dal decreto-legge

<sup>18</sup> In Cile tale ondata democratizzatrice fu definita dal suo principale promotore e ideologo, il Presidente Salvador Allende, la *vía chilena al socialismo* ossia un percorso pacifico e democratico verso il socialismo attraverso mutamenti radicali nel campo sociale, economico e di politica internazionale. Il governo si impegnò a ridistribuire la ricchezza nazionale e a migliorare le condizioni dei ceti meno abbienti e dei lavoratori, anche attraverso una serie di nazionalizzazioni come quella delle banche, del sistema sanitario e dell'istruzione. A tal proposito si rimanda al volume AA. VV., *A cincuenta años del triunfo de Allende y la Unidad Popular*, Revista Anales Séptima Serie, N° 18, 2020.

<sup>19</sup> Cfr. F. ZUÑIGA URBINA, *Nueva Constitución: Reforma y poder constituyente en Chile*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 482, 2014, 107-108.

<sup>20</sup> Cfr. M. ALCÁNTARA SÁEZ, *Sistemas políticos de América Latina - Volumen I América del Sur*, Editorial Tecnos, 2013, 159.



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”.<sup>21</sup> Il ruolo affidato, fin dall’inizio, alla Giunta militare rende evidente che, anche se il regime cileno diventò per un buon periodo un regime personalistico furono le forze armate a prendere le decisioni fondamentali, in particolar modo nella fase iniziale e finale del periodo autoritario.<sup>22</sup> I primi anni del governo del generale Augusto Pinochet furono caratterizzati da una bassa istituzionalizzazione e da un ultraliberismo economico. Negli anni successivi al colpo di Stato, il governo promulgò diversi *Acta Constitucionales* – relativi alla creazione del *Consejo de Estado* come corpo consultivo del Presidente, alle basi essenziali dell’assetto istituzionale, ai diritti e ai doveri costituzionali – che, a guisa di “leggi fondamentali”, ebbero lo scopo di costituire il corpo giuridico del regime. Questa situazione, tecnicamente molto complessa, fu riconsiderata per adottare una soluzione più operativa, basata sulla realizzazione di una Legge fondamentale unica.<sup>23</sup> In tutte le dittature militari, infatti, sin dall’inizio, vi sono alcuni settori che pensano ad una certa propria transitorietà, a “fare pulizia” per poi tornare a governi democratici e, così come avvenne per altri regimi, anche quello cileno conobbe due limitazioni ossia l’affievolimento dell’appoggio a modelli corporativi e fascisti – in quanto non erano accettati dal mondo occidentale di quegli anni ed erano poco adattabili alla situazione politica e al livello di sviluppo economico del momento – e il carattere militare-istituzionale dei colpi di stato, che ridussero le possibilità di dittature cesaristiche, anche nei casi più orientati verso quella soluzione come quello cileno. In tale contesto, le opzioni più praticabili per i militari consistettero o nella completa restaurazione della democrazia o in un progetto di democrazia autoritaria limitata, protetta e sorvegliata, detta anche “democrazia”. In Cile si decise di percorrere questa seconda strada e, proprio per questo, furono introdotti organismi di vigilanza e restrizioni ad alcuni diritti, come il diritto di sciopero, e furono esclusi alcuni attori politici in ragione della loro ideologia<sup>24</sup> – in particolare, l’articolo 8 della Costituzione dichiarò incostituzionali non solo i partiti politici di carattere totalitario ma anche quelli che promuovevano una lotta di classe. La Costituzione che entrò in vigore, dopo la fine ufficiale della dittatura, infatti, non può essere definita realmente democratica in quanto ispirata al modello di democrazia protetta, che diffida delle persone, dei partiti e delle istituzioni rappresentative. Ciò ha reso il Cile una “democrazia semi sovrana” caratterizzata da istituzioni, create dalla dittatura, che hanno limitato il potere delle autorità elette dal popolo.

Nel 1973 la Giunta di Governo convocò un gruppo di costituzionalisti, la *Comisión Constituyente*, presieduta dal giurista Enrique Ortúzar, che operò dal 24 settembre al 24 ottobre, che fu poi ribattezzata *Comisión de Estudio de la nueva Constitución Política de la República*

<sup>21</sup> M. OLIVETTI, *Prime osservazioni sul difficile avvio di un processo costituente in Cile*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020, 3.

<sup>22</sup> Cfr. F. DEVOTO, *Riflessioni e congetture sulle transizioni politiche nel cono sud a confronto: Argentina, Brasile, Cile, Uruguay* in F. BRETAGNA, L. TEDOLDI (a cura di), *Transizioni in Europa e in America Latina (1945-1995). Storiografia, politica, istituzioni*, Bibliion Edizioni, 2018, 150.

<sup>23</sup> Cfr. M. ALCÁNTARA SÁEZ, *Sistemas políticos de América Latina -Volumen I América del Sur*, cit., 161.

<sup>24</sup> Cfr. F. DEVOTO, *Riflessioni e congetture sulle transizioni politiche nel cono sud a confronto*, cit., 143 e ss.

(CENC), con il decreto supremo n. 1064 del 25 ottobre dello stesso anno. Tale Commissione, che concluse i propri lavori il 5 ottobre 1978, ebbe il compito di studiare, elaborare e proporre il progetto di una nuova Costituzione Politica della Repubblica (CPR) e le sue leggi complementari. Il 10 novembre 1977 Pinochet inviò alla CENC un *memorandum* in cui chiedeva di configurare una “*nueva democracia, cuyos caracteres más importantes he sintetizado bajo los términos de autoritaria, protegida, integradora, tecnificada y de auténtica participación social*”.<sup>25</sup> L’obiettivo doveva essere, quindi, preservare l’essenza del potere delle forze armate e dei gruppi della destra cilena che le sostenevano ma, al tempo stesso, restaurare la legalità costituzionale, inserendo elementi democratici e pluralisti in un assetto costituzionale che avrebbe dovuto conservare marcati tratti autoritari. Sulla base di questo testo, il Consiglio di Stato – istituito con il decreto legge n. 1319 del 9 gennaio 1976 e di cui erano membri due dei tre ex Presidenti allora in vita (Arturo Alessandri Rodríguez e Gabriel González Videla) – elaborò, tra il novembre 1978 e il 1° luglio 1980, un rapporto con 150 indicazioni, da cui risultarono rilevanti cambiamenti al testo elaborato dalla CENC.<sup>26</sup> A redigere, in ultima istanza, la Costituzione fu la Giunta Militare, che, dopo averla approvata, la sottopose, attraverso il decreto n. 3465, a plebiscito popolare.

Il plebiscito si svolse l’11 settembre 1980 e fu realizzato in un momento in cui il Paese si incontrava in stato d’assedio, le garanzie costituzionali erano sospese, i partiti politici erano stati messi fuorilegge o dissolti dal regime, non esisteva un’anagrafe elettorale né un censimento aggiornato della popolazione, non vi era un *Tribunal Calificador de Elecciones* né alcuna istanza che avrebbe potuto accogliere i ricorsi in caso di manipolazione o brogli e il regime aveva il controllo assoluto della televisione e della maggior parte degli altri mezzi di comunicazione.<sup>27</sup> Inoltre, il corpo elettorale era chiamato solo ad approvare l’intero testo, votando sì, oppure a rigettarlo, votando no.<sup>28</sup> Con il 67,04% dei voti a favore, il 30,19% contrari e il 2,77% nulli, la Costituzione del 1980 fu approvata in un plebiscito senza alcun tipo di controllo e senza che l’opposizione potesse organizzare una reale campagna contro la proposta della dittatura<sup>29</sup> e – dopo essere stata promulgata dal Presidente il 21 ottobre dello stesso anno e pubblicata sul *Diario Oficial* tre giorni dopo – entrò in vigore l’11 marzo 1981.<sup>30</sup> Questo stesso giorno, il generale Pinochet giurò come Presidente della Repubblica, per il periodo che sarebbe terminato il 10 marzo 1989.

In seguito all’entrata in vigore della CPR, l’ex presidente del Senato, Patricio Aylwin, e altre 46 personalità, presentarono una denuncia di illegittimità e irregolarità del plebiscito, chiedendone l’annullamento al *Colegio Escrutador Nacional*. La denuncia si basava sulla mancanza di trasparenza nel conteggio dei voti e sul fatto che alcuni votanti avevano espresso la propria preferenza in più seggi, creando un clima di mancanza di garanzie e alterando il risultato elettorale. Il Collegio respinse la richiesta, dichiarando di non essere

<sup>25</sup> Cfr. *Proceso Constituyente en Chile: Reflexiones desde las Regiones. Documento de Trabajo*, Chile, aprile- novembre 2016, 24 e ss.

<sup>26</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *Prime osservazioni sul difficile avvio di un processo costituente in Cile*, cit., 4.

<sup>27</sup> Cfr. M. ALCÁNTARA SÁEZ, *Sistemas políticos de América Latina - Volumen I América del Sur*, cit., 161.

<sup>28</sup> Cfr. *Proceso Constituyente en Chile: Reflexiones desde las Regiones. Documento de Trabajo*, cit., 26.

<sup>29</sup> Cfr. M. ALCÁNTARA SÁEZ, *Sistemas políticos de América Latina - Volumen I América del Sur*, cit., 176.

<sup>30</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *Prime osservazioni sul difficile avvio di un processo costituente in Cile*, cit., 4.

competente a pronunciarsi sulla qualifica del plebiscito, in quanto titolato solo ad effettuare il conteggio dei voti.<sup>31</sup>

### ***3. La Costituzione di Pinochet: dall'autoritarismo militare al neo-autoritarismo civile***

Michele Massa ha messo in rilievo come in alcune situazioni – non per forza eccezionali – “la questione di quale sia la Costituzione, e cosa essa stabilisca, diventa essa stessa un problema: ad esempio, quando domande come «qual è il catalogo dei diritti fondamentali vigente qui e oggi?», o «quali sono i principi costituzionali fondamentali che regolano i nostri rapporti economici?», sollecitano risposte complesse e nient'affatto univoche. In queste situazioni, anche quando è in vigore uno specifico testo costituzionale, diventa indispensabile andare oltre”.<sup>32</sup> Tali parole descrivono esattamente l'attuale situazione cilena caratterizzata dal fatto che a definire il sistema istituzionale sia una Costituzione, concessa e autoritaria, redatta dal regime del generale Pinochet. La Legge fondamentale, infatti, è stata il culmine di una rivoluzione restauratrice di un capitalismo di nuovo tipo – opera di una dittatura di classe reattiva alla “*vía chilena al socialismo*” intrapresa dal governo popolare (1970-1973) – e proprio per questo è stata concepita come un sistema di istituzioni caratterizzato da “*enclavos autoritarios*” e “*instituciones contramayoritarias*”, volte a mantenere inalterato lo *status quo* ereditato dal periodo dittatoriale. In definitiva, si trattava di una Costituzione di difesa<sup>33</sup> che ha instaurato una democrazia protetta, così come affermato da Ceccanti, considerando le modifiche apportate al testo costituzionale fino al 1997. A rendere tale il Cile sarebbero state, in particolare, una serie di previsioni costituzionali tra le quali: l'articolo 9 che oltre a definire il terrorismo “contrario ai diritti umani”, sanciva che, per coloro che fossero stati accusati di tale reato, era esclusa la possibilità di indulto; l'articolo 19, comma 15, che, pur riconoscendo il diritto di associazione, proibiva le organizzazioni “contrarie alla morale, all'ordine pubblico e alla sicurezza dello Stato”; l'articolo 27, comma 4, che prevedeva che il Presidente avrebbe dovuto “conservare l'indipendenza della Nazione, custodire e far custodire la Costituzione e le leggi” e, anche se per i parlamentari non era contemplato un obbligo analogo, l'articolo 57, comma 5, sanciva la decadenza da tale incarico per coloro che avessero incitato o favorito l'alterazione dell'ordine pubblico o il cambiamento dell'ordine giuridico. Inoltre, la CPR introduceva una serie di obblighi per i partiti: tra i quali, quello di registrazione pubblica degli iscritti, la pubblicità del bilancio e la democrazia interna; il divieto di ricevere finanziamenti esteri sotto qualsiasi forma e alcuni vincoli relativi alle finalità (“sono incostituzionali i partiti, i movimenti o altre forma organizzative i cui obiettivi, atti o condotte non rispettino i principi di base del regime democratico e costituzionale, mirino allo stabilirsi di un sistema totalitario, come quelli che facciano uso della violenza, che la propugnino o che incitino ad

<sup>31</sup> Cfr. *Proceso Constituyente en Chile: Reflexiones desde las Regiones. Documento de Trabajo*, cit., 27.

<sup>32</sup> M. MASSA, *Prospettiva storica e concezioni della Costituzione* in *Quaderni costituzionali*, fascicolo 2, giugno 2020, 275.

<sup>33</sup> Cfr. F. ZUÑIGA URBINA, *Nueva Constitución: Reforma y poder constituyente en Chile*, cit., 134 e ss.



essa come metodo di azione politica”). Inoltre, era prevista l’incompatibilità tra l’essere dirigenti di associazioni e segretari nazionali o regionali di partiti politici.<sup>34</sup> A rendere ancora più evidente il fatto che la democrazia cilena era stata pensata come una democrazia protetta sono l’articolo 90 della CPR — che da una parte, definisce le forze armate come essenziali per la sicurezza nazionale e garanti dell’ordine istituzionale e, dall’altra, specifica che le forze dell’ordine e della pubblica sicurezza hanno lo scopo di dare efficacia al diritto e di garantire l’ordine pubblico e la sicurezza — e il conseguente articolo 95, che istituì il Consiglio di Sicurezza Nazionale, competente ad assistere il Capo dello Stato per tutti i problemi relativi alla sicurezza nazionale, a formulare pareri su fatti, atti o materie che a suo giudizio potessero compromettere i fondamenti istituzionali o la sicurezza nazionale (art. 96, CPR). Era stato, così, distrutto il principio per cui il potere civile detiene il controllo sul potere militare.<sup>35</sup>

Dalle modalità con le quali è stata redatta ed è entrata in vigore e dal suo contenuto è derivato un *deficit* di legittimità della Costituzione, e in generale dell’intero sistema politico-istituzionale, che ha comportato, fin dall’inizio, la nascita di un discorso politico e sociale incentrato sulla necessità di una sua profonda riforma. È, infatti, proprio questo *deficit* di legittimità a spiegare le numerose riforme costituzionali, che si sono susseguite in Cile a partire dal 1989.

Il primo ciclo riformista (1989-2005) si è instaurato nella contrapposizione democrazia-dittatura, propria delle transizioni alla democrazia, e fu principalmente volto ad eliminare quei dispositivi antidemocratici che avevano la funzione di essere una difesa dell’ordine ereditato. In particolare, tale situazione fu ridimensionata notevolmente attraverso l’ultima riforma costituzionale significativa, quella del 2005, arrivata molto in ritardo rispetto all’inizio di tale discussione. Infatti, il contenuto prescrittivo della riforma, che si analizzerà nel dettaglio successivamente, era presente nel discorso costituzionale già a partire dagli anni ’80, come è evidente dai documenti del Gruppo di Studi Costituzionali, dall’Accordo Nazionale e dai numerosi progetti di riforma costituzionale elaborati nel corso degli anni. Il testo risultante mantenne alcune delle “enclavi autoritarie” e delle istituzioni “contromaggioritarie”, lasciando, prevalentemente, inalterata la parte dogmatica del testo costituzionale, ossia la Costituzione economica e sociale e il suo tetto ideologico neoliberale.<sup>36</sup> Il superamento, seppur parziale, del vizio di legittimazione nell’origine della CPR, in linea con quanto affermato da Olivetti, è avvenuto, non solo grazie alle riforme costituzionali, ma anche attraverso una corretta pratica democratica, accompagnata e sostenuta da buoni risultati economici. Il giurista mette, però, in evidenza come non siano state realmente affrontate alcune questioni controverse quali il sistema pensionistico, il sistema sanitario, il sistema educativo, scolastico e universitario e i diritti delle popolazioni indigene. In particolare, nei primi tre ambiti sono state mantenute nella loro essenza le scelte politiche liberiste compiute durante la dittatura, per cui è rimasta inalterata la prevalenza

<sup>34</sup> S. CECCANTI, *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola. Prima e dopo le Twin Towers*, Torino, Giappichelli, 2004, 116 -117

<sup>35</sup> *Ivi*, 118

<sup>36</sup> Cfr. F. ZUÑIGA URBINA, *Nueva Constitución: Reforma y poder constituyente en Chile*, cit., 103 e ss.

dell'elemento privato su quello pubblico. Per quanto riguarda, invece, le rivendicazioni dell'etnia mapuche, queste pur avendo avuto in parte accoglienza, restano un tema divisivo.<sup>37</sup>

Proprio per questo motivo, dopo le riforme che possono essere definite di “prima generazione” – concernenti la transizione politica, la democrazia e la rimozione delle “enclavi autoritarie”–,<sup>38</sup> nel dibattito costituzionale cileno è stata avvertita l'esigenza di avviare un secondo ciclo di riforme, *che può essere considerato ancora in corso e probabilmente si concluderà con l'entrata in vigore della nuova Costituzione*, che ha posto, oltre il definitivo superamento dell'eredità autoritaria, anche questioni che non erano state considerate nella prima fase quali il decentramento e il governo regionale, il regime politico, il controllo orizzontale dei poteri, l'inclusione della società nei meccanismi decisionali e i diritti economici e sociali. Tali riforme, che è possibile definire di “seconda generazione”, sono coincise, prevalentemente, con la richiesta di un nuovo testo costituzionale<sup>39</sup> in quanto la continuità delle istituzioni del modello originale è spiegata, non solo dai dispositivi previsti a tal fine, ma anche dai vari accordi stipulati tra i partiti del vecchio regime, i loro avversari e una potente rete di interessi economici.<sup>40</sup> Infatti, a rendere complesso il rapporto dei cileni con la propria Costituzione è stata la confusione tra il piano dell'efficacia e quello della legittimità del testo, a causa del patto politico tacito stipulato dalle due coalizioni, posteriormente al patto espresso relativo alle riforme del 1989. A ciò bisogna aggiungere che il segno distintivo della transizione cilena è la permanenza, fino al 1998, dell'ex dittatore nella vita politica del Paese, prima come comandante in capo dell'Esercito, poi come senatore di diritto e successivamente protetto dal cosiddetto statuto per gli “*expresidentes*”, fortemente antirepubblicano, incorporato nell'ordinamento cileno attraverso una riforma costituzionale (Legge n. 19.672) del 2000 e attualmente in vigore.<sup>41</sup> Le azioni politiche dell'ex dittatore hanno avuto conseguenze molto negative sulla formazione della cultura civica dei cileni contribuendo a mantenere la divisione del passato, giustificando le ferite prodotte e danneggiando l'immagine delle istituzioni e dei partiti politici.<sup>42</sup> Inoltre, il Cile è stato retto, fino al 2015, dal sistema elettorale *binominal* caratterizzato da una formula *sui generis* in base alla quale, nel caso di due liste maggioritarie, si rendeva equivalente la forza elettorale di chi otteneva un terzo dei voti con chi ne otteneva più del 50%, senza però riuscire a raddoppiare i voti dell'altra lista. Secondo Ramirez Arrayas, il sistema elettorale cileno conteneva distorsioni tali da renderlo incostituzionale e arbitrario: incostituzionale in quanto violava la CPR, non essendo un sistema proprio di un regime politico democratico, basato sul principio della maggioranza, sulla sovranità popolare e sul diritto all'uguaglianza del suffragio; e arbitrario perché, sovrarappresentando la seconda forza elettorale e

<sup>37</sup> M. OLIVETTI, *Prime osservazioni sul difficile avvio di un processo costituente in Cile*, cit., 9 e ss.

<sup>38</sup> F. ZUÑIGA URBINA, *Nueva Constitución: Reforma y poder constituyente en Chile*, cit., 114.

<sup>39</sup> Cfr. C. FUENTES, *Elites, opinión pública y cambio constitucional* in C. FUENTES (a cura di), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Claudio Fuentes (editor), 2010, 81.

<sup>40</sup> Cfr. *Proceso Constituyente en Chile: Reflexiones desde las Regiones. Documento de Trabajo*, cit., 24.

<sup>41</sup> Cfr. F. ZUÑIGA URBINA, *Nueva Constitución: Reforma y poder constituyente en Chile*, cit., 103-102.

<sup>42</sup> Cfr. *Proceso Constituyente en Chile: Reflexiones desde las Regiones. Documento de Trabajo*, cit., 29.

impedendo alle forze politiche minori di ottenere rappresentanza, risultava privo di razionalità giuridico-politica.<sup>43</sup>

Alla luce di quanto detto sin ora, è possibile affermare, in sintesi, che quella cilena è stata una transizione alla democrazia ma solo per quanto possibile.<sup>44</sup> Vi è stato, infatti, il passaggio dall'autoritarismo militare al neo-autoritarismo civile, in uno scenario in cui è prevalso, a partire dal 1990, un discorso che ha articolato lo Stato, la politica e la società come scissione, accompagnato dal binomio “ordine” e mercato.<sup>45</sup> Infatti, malgrado le modifiche ottenute dalle opposizioni, i meccanismi di salvaguardia, contenuti nella Costituzione, sono stati tali da rendere il processo per smantellare l'assetto istituzionale molto lungo. Le negoziazioni, infatti, non finirono con il passaggio di consegne ai governi civili e dopo la transizione negoziata si aprì un'altra fase di lunga transizione definibile *stop and go* o *paso a paso*. Inoltre, strettamente legate al passaggio da un regime politico ad un altro ci sono anche altre trasformazioni, come quelle economiche o etnico-giuridiche, che qualificano il tipo di democrazia risultante ed evidenziano come le transizioni possano essere non concluse o, comunque, lasciare dei nodi irrisolti. La seconda questione, in particolare, evidenzia la necessità di fare i conti con l'eredità dei regimi militari sul piano dei diritti umani. Ma, il caso cileno, mostra ancor oggi le conseguenze del regime anche sul piano economico: è evidente come un modello di economia di mercato di impronta liberista, che implicò un forte ridimensionamento del sistema di welfare precedente, rimane ancora, per molti aspetti, in vigore, dopo quasi trent'anni di governo democratico.<sup>46</sup> Infatti, nonostante il Paese stia attraversando da decenni un processo politico volto ad una maggiore inclusione e partecipazione, dato che è prevalsa la crescita economica vi è stata una brutale emarginazione di importanti gruppi sociali.

In Cile, si è consolidato, quindi, un modello che ha stabilizzato, da una parte, l'esclusione e la povertà e, dall'altra, la democrazia rituale.<sup>47</sup> Inoltre, la via negoziata della transizione e il problema costituzionale, precedentemente illustrati, hanno contribuito ad alimentare il crescente distanziamento tra società ed istituzioni<sup>48</sup> e le numerose riforme non sono riuscite a saldare il debito originario della Carta fondamentale dimostrando come non sia possibile farlo nel quadro della Costituzione del 1980.<sup>49</sup>

#### **4. Forma di governo e tipo di Stato: l'eredità di una dittatura**

La Costituzione del 1980 prevedeva una consistente partecipazione statale nell'economia, con una forte protezione delle garanzie individuali legate all'attività

<sup>43</sup> Cfr. J. A. RAMIREZ ARRAYAS, *Chile: la incostitucionalidad del sistema electoral* in (a cura di) M. CARDUCCI, *Il costituzionalismo «parallelo» delle nuove democrazie. Africa e America Latina*, Giuffrè Editore, 1999, 222.

<sup>44</sup> Cfr. F. ZUÑIGA URBINA, *Nueva Constitución: Reforma y poder constituyente en Chile*, cit., 103.

<sup>45</sup> Cfr. R. ZAMORANO FARIAS, cit., 20.

<sup>46</sup> Cfr. F. DEVOTO, *Riflessioni e congetture sulle transizioni politiche nel cono sud a confronto*, cit., 142 e ss.

<sup>47</sup> Cfr. R. ZAMORANO FARIAS, *Sistemas de gobierno en América Latina. El caso chileno*, cit., 25.

<sup>48</sup> Cfr. C. HEISS BENDERSKY, *Soberanía popular y “momento constituyente” en el debate sobre cambio constitucional en Chile* in *Revista Anales*, séptima serie, n. 10, 2016, 111.

<sup>49</sup> Cfr. F. ZUÑIGA URBINA, *Nueva Constitución: Reforma y poder constituyente en Chile*, cit., 100.

economica e ai diritti di proprietà. Conteneva, infatti, un preciso decalogo di garanzie individuali tutelate attraverso un appello speciale e veloce (il *recurso de protección*), stabiliva come principi fondamentali la tutela della libera concorrenza e l'assoluta autonomia della Banca Centrale e considerava indispensabili le forze armate, e in particolare il Consiglio di Sicurezza Nazionale (Cosena).<sup>50</sup>

La democrazia protetta non si limitava ai principi e ai diritti ma aveva conseguenze ben precise anche sul piano dell'organizzazione costituzionale: la CPR stabilì un sistema presidenziale caratterizzato da elementi di squilibrio a favore dell'Esecutivo e in cui alcune istituzioni – quali le forze armate, il Cosena e la Corte Suprema – essendo sottratte all'immediata operatività del principio democratico ed essendo dotate di una relativa autonomia, avevano, da una parte, lo scopo di garantire un certo grado di continuità con il regime autoritario<sup>51</sup> e, dall'altra, facevano parte di un complesso sistema di *control y chequeo* sull'Esecutivo. Di tale funzione vennero investiti anche la *Contraloría General de la República* e il *Tribunal Constitucional*, che, insieme al *Consejo de Seguridad Nacional* e la Corte Suprema, erano dotati di un potere di veto nei confronti del Presidente.<sup>52</sup>

Passando ad analizzare nello specifico la forma di governo, è necessario premettere che, essendo stata disegnata a misura di un dittatore e di una società ibernata dal terrore, tendeva a un “*caudillaje presidencial*” nel quale il Presidente della Repubblica, oltre ad essere il Capo di Stato e di governo, e quindi a detenere tutte le funzioni esecutive, aveva una notevole ingerenza nel potere legislativo, non solo attraverso la funzione di iniziativa e di promulgazione delle leggi, ma anche attraverso una notevole potestà regolamentaria “*en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes* (art. 32, c. 8, CPR).<sup>53</sup> Oltre alla previsione di un mandato presidenziale molto lungo, pari ad otto anni, tra i poteri conferiti al Presidente spiccano: la possibilità di convocare un plebiscito; la facoltà di dissolvere le camere (una sola volta e non nell'ultimo anno di mandato); la facoltà di nominare ministri, intendenti, governatori, ambasciatori e sindaci; il potere di definire l'urgenza legislativa; l'iniziativa esclusiva in materia di bilancio, di processi di negoziazione collettiva, di sicurezza sociale e di creazione di nuovi servizi pubblici. Inoltre, venne eliminata la capacità del Senato di incidere nella nomina degli ambasciatori e nella promozione degli ufficiali.<sup>54</sup> Il Presidente interveniva anche nella nomina dei giudici e designava i comandanti in capo delle forze armate e quello dei Carabinieri; disponeva delle forze di aria, mare e terra; assumeva il comando supremo in caso di guerra; e dirigeva le relazioni internazionali. Non poteva essere accusato per gli atti della propria amministrazione, salvo che nel caso in cui avessero “compromesso gravemente l'onore o

<sup>50</sup> Cfr. J. SALDAÑA, *Reformas constitucionales en el Chile democrático: análisis de tendencias 1992-2008* in C. FUENTES (a cura di), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Claudio Fuentes (editor), 2010, 86.

<sup>51</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *Prime osservazioni sul difficile avvio di un processo costituente in Cile*, cit., 5.

<sup>52</sup> Cfr. C. FUENTES, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, cit., 46 e ss.

<sup>53</sup> Cfr. J. M. MARTÍNEZ SIERRA, C. FERRER, *La reforma constitucional en Chile* in Jornada sobre orientación y método del Derecho Constitucional, 2005, 6.

<sup>54</sup> Cfr. C. FUENTES, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, cit., 47.

la sicurezza della Nazione” o “infranto apertamente la Costituzione e le leggi” e in questi casi, per la sua destituzione era richiesta l’approvazione di 2/3 dei senatori in carica.<sup>55</sup>

Riguardo all’assetto del potere Legislativo, invece, la *Junta de Gobierno*, stabilì che la Camera dei deputati sarebbe stata composta da 120 deputati mentre il Senato da due senatori per ognuna delle tredici regioni. Oltre ai senatori eletti, la Costituzione del 1980 impose anche nove senatori designati e un numero variabile di senatori vitalizi. I senatori designati sarebbero stati tutti gli ex Presidenti che erano stati in carica per più di sei anni. In tal modo, venne garantita la designazione del generale Pinochet, al termine del suo incarico di capo dell’Esercito nel 1998, otto anni dopo la “transizione democratica”. I senatori vitalizi, definiti anche istituzionali, invece, sarebbero stati 4 ex comandanti delle forze armate e dei Carabinieri designati dal *Consejo de Seguridad Nacional*, 3 rappresentanti nominati dalla Corte Suprema (2 ex magistrati e un pubblico ministero) e un ex rettore e un ex ministro nominati dal Presidente della Repubblica. Tale assetto aveva lo scopo di evitare che vi fossero maggioranze contrarie al settore minoritario, rappresentato dalla destra, e permise alle forze armate di avere un’incidenza diretta nella vita politica del Paese.<sup>56</sup>

Il ruolo predominante dell’Esecutivo e l’importanza attribuita alle forze armate erano evidenti anche dalle disposizioni che regolavano il tipo di Stato, ossia “i mutevoli rapporti che si stabiliscono tra centro e periferia all’interno di un ordinamento statale”<sup>57</sup>. Il presidenzialismo eccessivo, infatti, costrinse l’intero assetto istituzionale a dipendere dall’Esecutivo e ciò intensificò il tradizionale centralismo cileno<sup>58</sup>, che attribuiva al Presidente la facoltà di designare persone di sua fiducia per gli incarichi di intendente a livello regionale, governatore a livello provinciale e sindaco a livello comunale.<sup>59</sup> La logica sottesa alla regionalizzazione imposta dalla dittatura consisteva nel garantire un capillare controllo del territorio da parte del potere centrale, tanto che lo stesso Pinochet arrivò ad affermare che i sindaci non erano i rappresentanti della popolazione dinanzi al Presidente ma, al contrario, i rappresentanti del Presidente di fronte alla popolazione.<sup>60</sup> Vennero istituite entità corporative a livello regionale, i *Consejeros Regionales de Desarrollo* presieduti dall’intendente, e a livello comunale, i *Consejos de Desarrollo Comunal* presieduti dall’*alcalde*, a cui partecipavano, i governatori, un rappresentante delle forze armate e uno dei Carabinieri e i rappresentanti degli organismi pubblici e privati della regione. Il sindaco era designato dal rispettivo *Consejo Regional de Desarrollo* tra una terna di nomi proposta dal *Consejo Comunal*. Con questa formula si conferì un importante peso alle corporazioni in modo da depariticizzare la designazione degli organi locali. Il Presidente aveva, inoltre, la prerogativa di designare alcuni dei sindaci di 16 *comunas* chiave, generalmente quelli dei comuni più rilevanti in termini demografici.

Uno degli argomenti più dibattuti dalla Commissione, che elaborò il testo costituzionale, fu il meccanismo di elezione del potere legislativo in quanto, come si apprende dai dibattiti

<sup>55</sup> Cfr. J. M. MARTÍNEZ SIERRA, C. FERRER, *La reforma constitucional en Chile*, cit. 6-7.

<sup>56</sup> Cfr. C. FUENTES, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, cit., 48 e ss.

<sup>57</sup> F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 2004, 317.

<sup>58</sup> Cfr. *Proceso Constituyente en Chile: Reflexiones desde las Regiones. Documento de Trabajo*, cit., 30.

<sup>59</sup> Cfr. C. FUENTES, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, cit., 49.

<sup>60</sup> Cfr. *Proceso Constituyente en Chile: Reflexiones desde las Regiones. Documento de Trabajo*, cit., 30.



e come è evidente da varie disposizioni adottate in diversi ambiti, vi era una forte diffidenza verso i partiti e un forte preoccupazione per i governi di minoranza e il sistema elettorale scelto fu il sistema *binominal*, di cui si parlerà più dettagliatamente nel successivo paragrafo.

L'obiettivo di tutelare le eredità della dittatura fu perseguito anche prevedendo un quadro rigido di riforme alla Costituzione. Il nuovo assetto istituzionale, infatti, non solo generò un sistema presidenziale forte con "controlli esterni", ma stabilì anche un meccanismo per evitare riforme successive attraverso la creazione delle cosiddette leggi costituzionali organiche, che necessitavano di una supermaggioranza per essere approvate, e l'attribuzione di uno *status* speciale alle norme in alcune materie ritenute critiche, come il sistema economico, i mezzi di comunicazione, la formazione delle leggi e l'approvazione dei trattati. Per quanto riguarda l'*iter legis* delle riforme costituzionali, in base all'originario dettato costituzionale (art. 127), i progetti di riforma potevano essere presentati dal Presidente, attraverso un messaggio, o da un membro del *Congreso Nacional*, attraverso una mozione, ed erano previste tre modalità di approvazione con *quorum* diversificati e un diverso ruolo del Presidente nella fase della promulgazione. La prima, di carattere generale, riguardava le leggi organiche che necessitavano l'approvazione dei 3/5 (60%) dei membri di entrambe le camere. Nel caso in cui il Presidente si opponeva alla promulgazione le camere avrebbero potuto superare il veto con una maggioranza dei 3/4 (75%) e, in tal caso, il Presidente poteva, in ultima istanza, convocare un plebiscito (art. 128) e, in seguito all'approvazione, aveva anche la facoltà di effettuare delle osservazioni parziali al testo, che dovevano essere approvate dalla maggioranza assoluta dei membri delle camere. Un secondo procedimento riguardava le riforme in materia di plebiscito e quelle volte alla riduzione delle facoltà presidenziali e all'aumento di quelle del Congresso, che necessitavano dell'appoggio dei 2/3 delle camere (66,6%) e per cui non era possibile ricorrere ad un plebiscito. Il terzo *iter* faceva riferimento ai progetti riguardanti le basi dell'assetto istituzionale, le forze armate e il *Consejo de Seguridad Nacional* (capitoli I, III, VIII, IX, XII e XV, CPR) che necessitavano dell'approvazione dei 2/3 di entrambe le camere e delle due legislature successive, con lo stesso *quorum*.<sup>61</sup>

Le disposizioni appena illustrate sono state definite dalla dottrina *enclaves autoritarios* per indicare che si tratta di modalità istituzionali volte a consolidare l'ingerenza nel processo politico delle forze armate e a garantire, paradossalmente in un regime presidenzialista, un pareggio politico tra governo e opposizione, attraverso leggi con *quorum* speciali che incidevano sul dominio del principio maggioritario come regola di decisione parlamentare. Affianco a tali disposizioni, erano state previste anche una serie di *instituciones "contramayoritarias"*, di cui si è parlato precedentemente, come il Potere Giudiziario, la Banca Centrale e il Tribunale Costituzionale, con lo scopo precipuo di proteggere l'eredità autoritaria e neoliberale essendo a difesa dei cosiddetti "*ordines*", rispettivamente, l'*orden social y económico* e l'*orden constitucional*.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> Cfr. C. FUENTES, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, cit., 48 e ss.; Cfr. M. ALCÁNTARA SÁEZ, *Sistemas políticos de América Latina - Volumen I América del Sur*, cit., 176.

<sup>62</sup> Cfr. F. ZUÑIGA URBINA, *Nueva Constitución: Reforma y poder constituyente en Chile*, cit., 97-98.

In base a quanto illustrato, è possibile affermare che la Costituzione del 1980, nel momento stesso in cui prefigurava l'uscita dalla dittatura, conteneva significative limitazioni al futuro regime democratico.<sup>63</sup> Tale volontà, è ancora più evidente nella seconda parte del testo. La Legge fondamentale, infatti, oltre a contenere un corpo costituzionale vero e proprio, riguardante l'organizzazione dei poteri e dei vari organi statali, conteneva un secondo corpo formato da disposizioni transitorie che, oltre a stabilire le regole del gioco per portare a termine il processo di transizione politica<sup>64</sup>, congelavano la parte organizzativa. In particolare, era previsto che, al momento dell'entrata in vigore della Costituzione, avrebbe avuto inizio un mandato presidenziale della durata di 8 anni, il cui titolare sarebbe stato il generale Pinochet – menzionato esplicitamente nella XIV disposizione transitoria – che avrebbe avuto i poteri previsti dalle stesse norme transitorie e residualmente dalle norme “a regime” della Carta costituzionale. Per lo stesso periodo di tempo, la XVIII disposizione transitoria attribuiva alla Giunta di governo il potere costituente, il potere legislativo e una serie di rilevanti attribuzioni, mentre la XX disposizione dichiarava inapplicabili le norme costituzionali sul Congresso, mantenendo in funzione il Consiglio di Stato. Infine, era previsto (XXVII e XXVIII disposizione transitoria) che 90 giorni prima della scadenza del mandato presidenziale si sarebbe tenuto un plebiscito in cui il popolo avrebbe potuto confermare il candidato indicato dai Comandanti in capo delle forze armate e dell'arma dei Carabinieri per un ulteriore mandato di 7 anni, durante i quali la CPR sarebbe stata applicata interamente, o prorogare, per un anno, il mandato del Presidente in carica. In quest'ultimo caso, 90 giorni prima della scadenza della proroga si sarebbero tenute elezioni presidenziali e parlamentari pluraliste, secondo le norme previste dalla Costituzione, dando così inizio alla contestuale piena vigenza della parte organizzativa della Legge fondamentale.<sup>65</sup>

## **5. *Uno spiraglio verso la democrazia? Dall'Acuerdo Nacional al sistema elettorale binominal***

Nell'agosto del 1983 si ebbero le condizioni opportune per l'avvio di un'apertura politica: la pressione popolare, frutto del malcontento causato dal peggioramento delle condizioni economiche delle classi media e popolare, causò una serie di proteste continuative, sulla cui scia rinvigorirono i partiti, che iniziarono nuovamente ad occupare il centro della scena politica. L'incapacità del regime autoritario di distruggere completamente il sistema partitico si spiega con l'erronea supposizione che l'adesione partitica, soprattutto alla sinistra, dipendeva esclusivamente della povertà e della frustrazione, per cui la prosperità la avrebbe debilitata. Oltre alla debolezza di tale supposizione, la sopravvivenza delle strutture partitiche era dipesa sia dal fatto che i partiti erano riusciti a stabilire una presenza importante in una moltitudine di istituzioni della società civile, che dalle forti radici che

<sup>63</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *Prime osservazioni sul difficile avvio di un processo costituente in Cile*, cit., 2020, 5.

<sup>64</sup> Cfr. M. ALCÁNTARA SÁEZ, *Sistemas políticos de América Latina - Volumen I América del Sur*, cit., 176.

<sup>65</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *Prime osservazioni sul difficile avvio di un processo costituente in Cile*, cit., 5-6.

l'identificazione con i principali partiti aveva storicamente nella società cilena, in quanto l'adesione partitica si trasmetteva di generazione in generazione. Nonostante ciò, anche a causa dell'esilio di molti dei leader più importanti, i partiti di sinistra e del centro erano caratterizzati da numerose divisioni interne. Inoltre, il fallimento della strategia di *Alianza Democrática*, basata sulla mobilitazione pacifica al fine di avviare una negoziazione con il regime, favorì, almeno in un primo momento, il *Partido Comunista* e il conglomerato che dirigeva, ossia il *Movimiento Democrático Popular*, che promuoveva una doppia strategia: l'unità politica della totalità delle forze contrarie al regime di Pinochet e l'insurrezione e la violenza politica.

In tale contesto, nell'agosto del 1985, venne concluso l'*Acuerdo Nacional*, un gran patto politico sottoscritto da tutti i partiti dell'*Alianza Democrática* e da alcuni partiti della destra non implicati direttamente con il regime (il *Partido Nacional* e il *Movimiento de Unión Nacional*). Si trattava di un pacchetto di riforme costituzionali, considerate indispensabili, da approvare appena le condizioni politiche lo avessero reso possibile, di cui le più urgenti erano un nuovo procedimento per emendare la Costituzione e un differente sistema per la successione presidenziale. La prima azione comune di tutti i settori non appartenenti all'estrema destra e non alleati del governo consolidò, quindi, una strategia di transizione politica riformista e graduale e apparve chiaro, fin dall'inizio, che la transizione sarebbe stata realizzata con le regole del gioco proprie del regime.

L'equilibrio tra i sottoscrittori dell'*Acuerdo Nacional* e il Governo ebbe un punto di flessione quando il generale Pinochet annunciò la convocazione del plebiscito, previsto dalla XXVIII disposizione transitoria. A ciò seguì, nel febbraio 1988, la formazione di quella che fu la più ambiziosa unione dell'opposizione cilena: il “*Comando del No*”, formato da sedici partiti. Il candidato alla Presidenza proposto fu, naturalmente, Pinochet<sup>66</sup> ma la sua candidatura fu rifiutata, il 5 ottobre 1988, dal 54,86% dell'elettorato. È al plebiscito del 1988 “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”<sup>67</sup> e ciò aprì la strada ad un'importante riforma, quella del 1989, che ebbe come obiettivo principale realizzare lo spazio costituzionale democratico minimo per permettere alle istituzioni e al funzionamento democratico di fiorire, dopo il letargo della dittatura e senza che vi fosse l'attivazione di un reale potere costituente.<sup>68</sup> La complessità del procedimento di riforma, previsto dalla CPR, sembrava averla resa estremamente rigida ma la pratica cilena ha dimostrato il contrario: la riforma del 1989 fu solo la prima di una lunga serie.<sup>69</sup>

<sup>66</sup> Cfr. M. ALCÁNTARA SÁEZ, *Sistemas políticos de América Latina - Volumen I América del Sur*, cit., 161-162.; per ulteriori approfondimenti sulla transizione avviata in Cile, a seguito del plebiscito del 1988, e sull'0imbatto che questa ebbe su vari aspetti della vita dei cittadini si indicata il volume *El Chile de la postdictadura 1988 – 2018*, AA. VV., Revista Anales Séptima Serie, N° 15, 2018.

<sup>67</sup> M. OLIVETTI, *Prime osservazioni sul difficile avvio di un processo costituente in Cile*, cit., 6.

<sup>68</sup> Cfr. J. M. MARTÍNEZ SIERRA, C. FERRER, *La reforma constitucional en Chile*, cit., 2.

<sup>69</sup> Cfr. M. ALCÁNTARA SÁEZ, *Sistemas políticos de América Latina - Volumen I América del Sur*, cit., 176.

Una volta consumata la sconfitta del progetto continuatistico del generale, nella prima metà del 1989, si svolse un'intensa negoziazione tra la *Concertación Democrática* (conglomerato nel quale entrarono a far parte i partiti del *Comando del No*), *Renovación Nacional* (partito di destra lontano dal regime) e Pinochet, al termine della quale venne raggiunto un accordo di riforma costituzionale<sup>70</sup>, volto a gettare le basi per l'imminente "transizione concordata".<sup>71</sup>

Il calcolo strategico dei negoziatori consistette, non nel cercare una riforma di tutti gli aspetti critici della CPR, ma nel ridurre i limiti per le riforme future in modo che queste potessero essere più significative. Ciò venne realizzato attraverso due meccanismi: ridurre i *quorum* necessari previsti dalla Costituzione e ampliare il numero di senatori elettivi. Per quanto riguarda il regime, invece, la sua principale preoccupazione fu mantenere i privilegi delle forze armate, in particolare la loro rilevanza politica – attraverso la designazione dei senatori – e la loro autonomia – grazie all'inaamovibilità dei comandanti e al conferimento del carattere organico alle loro norme interne.<sup>72</sup> Inoltre, nonostante il risultato del plebiscito, Pinochet, approfittando del cavillo costituzionale che gli permetteva di conservare l'incarico di comandante in capo dell'Esercito, mantenne in vigore la legge di amnistia del 1978 e, al termine del suo mandato nel marzo 1998, si assicurò, in quanto ex Presidente, la carica di senatore vitalizio.<sup>73</sup>

Dato che nel 1989 il Congresso non era stato eletto, la prima riforma costituzionale fu realizzata seguendo la stessa logica che aveva portato alla redazione della Costituzione, ossia attraverso la convocazione di un plebiscito.<sup>74</sup> Conformemente a quanto previsto dalle disposizioni transitorie, la *Junta de Gobierno* agì svolgendo la funzione di *Congreso Nacional* e il testo di riforma, contenete 54 modifiche, fu approvato dal corpo elettorale, il 30 luglio 1989, con una maggioranza del 85%. Venne sostituito l'articolo 8 della CPR, che sanciva l'incostituzionalità dei partiti politici caratterizzati da una dottrina "*de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases*", con una disposizione che assicurava un reale pluralismo politico; vennero modificate alcune disposizioni relative al *Consejo de Seguridad*, ma le norme riguardanti le *Fuerzas Armadas y de Orden* furono mantenute integralmente; e si stabilì che solo il periodo presidenziale che avrebbe avuto inizio l'11 marzo 1990 sarebbe durato quattro anni, senza possibilità di rielezione nel periodo immediatamente successivo.<sup>75</sup> I meccanismi per realizzare una riforma costituzionale vennero ridotti a due: il primo procedimento prevedeva l'approvazione dei 3/5 (60%) dei membri del Congresso mentre per il secondo – riguardante le basi istituzionali, i diritti e doveri costituzionali, il *Tribunal Constitucional*, il *Consejo de Seguridad Nacional* e le norme relative alla riforma costituzionale – era richiesta l'approvazione dei 2/3 (66,6%) dei deputati e senatori in carica. In caso di veto da parte del Presidente, il Congresso avrebbe potuto superarlo approvando nuovamente il testo con una maggioranza dei 2/3 e in tal caso il Presidente avrebbe dovuto promulgare la riforma, a meno di non convocare un plebiscito. Come già accennato, un altro aspetto

<sup>70</sup> Cfr. *Ivi*, 164.

<sup>71</sup> Cfr. J. SALDAÑA, *Reformas constitucionales en el Chile democrático: análisis de tendencias 1992-2008*, cit., 86.

<sup>72</sup> Cfr. C. FUENTES, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, cit., 57-58.

<sup>73</sup> Cfr. M. ALCÁNTARA SÁEZ, *Sistemas políticos de América Latina - Volumen I América del Sur*, cit., 163-164.

<sup>74</sup> Cfr. *Ivi*, 176.

<sup>75</sup> Cfr. *Ivi*, 163.

fondamentale della riforma in questione fu la composizione del Senato: venne stabilito l'aumento del numero dei senatori eletti da 26 a 38 – per cui ogni regione avrebbe costituito una circoscrizione con il diritto ad eleggere due rappresentanti, ad eccezione di sei regioni che sarebbero state divise in due circoscrizioni senatoriali –, ciò permise la riduzione dell'influenza dei senatori designati dal 25% al 19,7%. Secondo la configurazione originaria del testo, invece, i senatori designati erano fondamentali per l'approvazione delle leggi che prevedevano un *quorum* qualificato, ossia le riforme costituzionali e le leggi organiche. Inoltre, si stabilì che non sarebbe stato nominato un sostituto in caso di vacanza di un seggio, vitalizio o designato.<sup>76</sup>

In vista dell'avvio del pieno funzionamento costituzionale, l'8 maggio 1988, venne emanata la *Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios* (Legge n. 18700) che disciplinava uno degli argomenti più discussi in sede costituente ossia il sistema elettorale. La Legge in questione trattava tutte le procedure per la preparazione, lo svolgimento, il controllo e la verifica delle elezioni dei vari poteri e dei plebisciti e definì il “sistema *binominal*”, previsto dalla Costituzione per l'elezione dei membri del Congresso Nazionale.<sup>77</sup> Si trattava di un *unicum* a livello comparato in quanto non può essere definito in base alle classiche formule elettorali. Il sistema binominale, infatti, funzionava come un sistema maggioritario solo nel caso in cui una delle liste elettorali otteneva un numero di voti doppio rispetto alla seconda lista e, al contrario dei sistemi maggioritari, non sovrarappresentava la prima forza ma la seconda. Inoltre, non è possibile definirlo proporzionale in quanto non riproduceva una relazione equa tra la percentuale di voti ottenuta e la rappresentanza parlamentare.<sup>78</sup> Il governo castrense instaurò un sistema elettorale che modificò radicalmente non solo la precedente formula elettorale ma anche le istituzioni competenti in materia e il disegno delle circoscrizioni elettorali: la Costituzione del 1925 prevedeva un sistema proporzionale con formula D'Hont e 28 distretti che eleggevano da 1 a 18 deputati, per un totale, fino al 1973, di 150 membri.<sup>79</sup> Successivamente al plebiscito del 1988, le autorità militari ridisegnarono le circoscrizioni favorendo le zone rurali, tradizionalmente più conservatrici<sup>80</sup>, in modo che i 20 distretti rurali meno popolati avrebbero eletto 40 deputati mentre i 7 distretti più popolati solo 14.<sup>81</sup> In base al sistema binominale, tanto nelle circoscrizioni senatoriali (19) quanto nei distretti dei deputati (60), venivano eletti solo due rappresentanti, l'ampiezza più piccola immaginabile per un sistema proporzionale. Nello specifico, dei due seggi da attribuire, il primo era assegnato alla candidatura più votata della lista più votata mentre il secondo al candidato più votato della seconda lista. Se si verificava, però, che le prime due candidature di una lista ottenevano un totale di voti corrispondente almeno al doppio di quelli raggiunti dalle altre liste, entrambi

<sup>76</sup> Cfr. C. FUENTES, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, cit., 58 e ss.

<sup>77</sup> Cfr. FLACSO -CHILE, *Una reforma necesaria. Efectos del Sistema Binominal*, Flacso-Chile, Santiago, 2006, 7.

<sup>78</sup> Cfr. H. NOGUEIRA ALCALÁ, *Consideraciones y Alternativas al Sistema Electoral Vigente* in “Revista de Derecho Público”, 1990, 140-141.

<sup>79</sup> Cfr. J. A. RAMIREZ ARRAYAS, *Chile: la incostitucionalidad del sistema electoral*, cit., 222.

<sup>80</sup> Si trattò di un'azione di gerrymandering, “ovvero il ritaglio territoriale artificioso dei collegi, consiste nella pratica di modificare *ad hoc* i confini degli stessi in modo da favorire o sfavorire un determinato partito”. (F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 2004, 186.)

<sup>81</sup> Cfr. J. A. RAMIREZ ARRAYAS, *Chile: la incostitucionalidad del sistema electoral*, cit., 223-224.



i seggi sarebbero stati assegnati alla prima lista.<sup>82</sup> Il sistema implicava che, nel caso in cui le coalizioni a concorrere fossero state due, una coalizione per assicurarsi un seggio doveva ottenere il 33,4% dei voti mentre se avesse voluto ottenere entrambi i seggi avrebbe dovuto raggiungere almeno il 66,7% dei voti. Invece, nelle circoscrizioni in cui concorreva una terza coalizione, che raggiungeva circa il 10% dei voti, la seconda lista più votata necessitava di una percentuale più bassa (circa il 30%) per ottenere un seggio. In base a questo sistema, più erano le coalizioni più diminuiva il numero di voti necessario per ottenere un seggio ed era praticamente impossibile per una terza forza riuscire ad ottenerne uno.

Tale formula elettorale derivò anche dal fatto che la rottura della democrazia cilena nel 1973 era stata motivata anche dalla frammentazione e della polarizzazione del precedente sistema partitico, diretta conseguenza, secondo alcuni, del sistema elettorale. Come riportato da Francisco Cumplido Cereceda: «*el sistema electoral de representación proporcional favoreció en Chile el multipartidismo y éste contribuyó a la falta de mayorías estables de gobierno que permitieran el cumplimiento de los programas de gobierno*». Proprio per questo, durante la discussione sul sistema elettorale, i membri della commissione legislativa si preoccuparono di creare un sistema che frenasse la polarizzazione e la frammentazione del sistema partitico e che combinasse il suo funzionamento con il regime presidenziale. Il nuovo sistema elettorale avrebbe dovuto contribuire al funzionamento efficiente del sistema politico, generando un sistema di partiti pragmatico e moderato, e, allo stesso tempo, avrebbe dovuto impedire alla maggioranza, di essere tanto forte da promuovere cambiamenti istituzionali radicali. Il sistema binominale avrebbe dovuto, quindi, generare effetti maggioritari garantendo però l'esistenza di una minoranza che fungesse da contrappeso.<sup>83</sup> Di conseguenza, l'attuale organizzazione del sistema partitico, non è solo il prodotto dell'inerzia politica che ha caratterizzato il sistema cileno, ma anche del sistema elettorale in vigore fino al 2015, che, funzionando come una "camicia di forza", ha trasformato il sistema multipartitico cileno in un sistema organizzato in due grandi coalizioni<sup>84</sup>, ossia la *Concentración de Partidos por la Democracia*, che unisce il centro-sinistra, e l'*Alianza por Chile*, che riunisce, invece, i partiti di centro-destra<sup>85</sup>, entrambi caratterizzati dall'assenza di democrazia interna e da un controllo totale dell'apparato partitico nella definizione delle liste elettorali.<sup>86</sup>

Per quanto riguarda le critiche che sono state mosse al sistema elettorale binominale, tra le più consistenti vi è proprio quella secondo cui tale sistema non ha prodotto alcun effetto proporzionale ma, al contrario, ha solo favorito le due grandi coalizioni a scapito dei partiti più piccoli che non ne facevano parte. Altri autori, hanno sostenuto che sia stato concepito esclusivamente con lo scopo di favorire i partiti di destra e permettergli di continuare ad influenzare il sistema cileno. In questo senso, Angell sostiene che «*la idea era que la derecha,*

<sup>82</sup> Cfr. FLACSO -CHILE, *Una reforma necesaria. Efectos del Sistema Binominal*, cit., 7.

<sup>83</sup> Cfr. E. VON BAER, *Sistema binominal: consensos y disensos* in A. FONTAINE, C. LARROULET, J. NAVARRETE, I. WALKER (editori) *Reforma del Sistema Electoral Chileno*, Santiago, PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y Cieplan, 2009, 181 e ss.

<sup>84</sup> Cfr. *Ivi*, 186.

<sup>85</sup> Cfr. J. A. RAMIREZ ARRAYAS, *Chile: la inconstitucionalidad del sistema electoral*, cit., 224.

<sup>86</sup> Cfr. R. ZAMORANO FARIAS, *Sistemas de gobierno en América Latina. El caso chileno*, cit., 19.

*ahora reconocida como una minoría, se aseguraría la representación en el Congreso más allá de su resultado electoral*". Tuttavia, da un punto di vista empirico, la letteratura mostra che il sistema ha favorito indistintamente sia la *Concertación* che l'*Alianza*, a seconda dell'esito delle elezioni.<sup>87</sup> "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, ma che dalle elezioni del 2010 in poi ha visto prodursi l'alternanza"<sup>88</sup>, infatti, "parallelamente all'indebolimento dell'egemonia del centro-sinistra che risultò evidente nel secondo decennio del XXI secolo, si era verificata una trasformazione della destra cilena, la quale aveva gradualmente attenuato e poi abbandonato la propria identificazione con la dittatura".<sup>89</sup> Appare opportuno evidenziare, inoltre, che il Cile, oltre ad aver affrontato le difficoltà ereditate dalla dittatura, di cui si è in parte già parlato, e le ripetute accuse di corruzione, a carico dei diversi partiti, è caratterizzato da una forte disaffezione elettorale, di cui è un indicatore significativo l'esigua iscrizione nelle liste elettorali dei giovani, prima che diventasse automatica nel 2009, e ciò ha favorito lo sviluppo di tendenze personaliste. Il Paese, inoltre, rappresenta un esempio calzante del fatto che le condizioni economiche possono guidare e definire i comportamenti e le preferenze degli elettori.<sup>90</sup>

## 6. La riforma del 2005: la "vieja-nueva" Constitución

Alcuni settori dell'*élite* politica, accademica e sociale rimasero delusi dall'assetto costituzionale del 1980 e ciò motivò, non solo il processo di riforma del 1989, ma soprattutto quello del 2005, e un considerevole numero di riforme parziali alla Costituzione,<sup>91</sup> anche perché né gli accordi che aprirono la strada al ritorno della democrazia né i successivi eliminarono del tutto le "enclaves autoritarias", utilizzate, nel corso degli anni, come merce di scambio tra i rappresentanti del regime militare e i loro oppositori. Nello specifico, tra il 1990 e il 2003 sono state realizzate 14 riforme costituzionali, le più importanti sono state quelle relative alle condotte terroriste (*Ley* n. 19.055, 1° aprile 1991) – le cosiddette "*Ley Cumplido*", che ebbero lo scopo di facilitare la concezione di indulti e di libertà a coloro che erano stati processati per atti terroristici<sup>92</sup> –, alle modifiche dei governi regionali e municipali (*Ley* n. 19.097, 12 novembre 1991) e la riduzione del mandato presidenziale da 8 a 6 anni (*Ley* n. 19.295, 4 marzo 1994).<sup>93</sup> Successivamente, oltre alla riforma del 2005 – che fu quella che ebbe maggior rilievo nel panorama costituzionale e della quale si parlerà approfonditamente in seguito – dal 2007 al 2012 sono state effettuate altre riforme incentrate su aspetti puntuali quali la creazione dei "territorios especiales" dell'isola di

<sup>87</sup> Cfr. E. VON BAER, *Sistema binominal: consensos y disensos*, cit., 2009, 191 e ss.

<sup>88</sup> M. OLIVETTI, *Prime osservazioni sul difficile avvio di un processo costituente in Cile*, cit., 7.

<sup>89</sup> *Ivi*, 8.

<sup>90</sup> Cfr. R. ZAMORANO FARIÁS, *Sistemas de gobierno en América Latina. El caso chileno*, cit., 19-20.

<sup>91</sup> Cfr. C. FUENTES, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, cit., 54.

<sup>92</sup> Cfr. J. SALDAÑA, *Reformas constitucionales en el Chile democrático: análisis de tendencias 1992-2008*, cit., 85-86.

<sup>93</sup> Cfr. C. FUENTES, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, cit., 61.

Pasqua e dell'arcipelago di Juan Fernández, l'obbligo per lo Stato di finanziare il secondo livello di istruzione (2007), il suffragio inteso come un diritto dei cittadini e la loro iscrizione automatica nei registri elettorali (2009), la modernizzazione dello Stato e la creazione di meccanismi di trasparenza (2010), l'obbligo per lo Stato di fornire assistenza giuridica alle persone senza sufficienti risorse (2011) e lo sviluppo di diritti nei nuovi territori (2012).<sup>94</sup>

Come anticipato, la riforma più significativa realizzata in Cile fu quella del 2005 (*Ley* n. 20.050, 26 agosto 2005), che ponendo fine a diversi lasciti della Giunta Militare costituì, tanto per la sua intensità quanto per l'estensione dei suoi contenuti, un punto di flessione nella storia della Costituzione del 1980, comparabile solo alla cosiddetta “*Reforma de la Transición*” del 1989.<sup>95</sup> Dopo una lunga e diversificata trattativa, iniziata nel 2000, l'amministrazione Lagos passò alla storia per aver apportato 58 modifiche alla Carta fondamentale<sup>96</sup>, che incisero sull'equilibrio dei poteri e sul ruolo delle forze armate nella vita politico-istituzionale del Paese.<sup>97</sup> Per comprendere il consenso che questa riforma accolse, dopo non poche peripezie, basti pensare che venne approvata all'unanimità dalla camera bassa e con la sola opposizione di tre senatori designati al Senato.<sup>98</sup>

Per quanto riguarda l'equilibrio dei poteri, la riforma comportò l'eliminazione dei senatori designati e vitalizi, rendendo il Senato completamente rappresentativo e alterando, quindi, i rapporti di forza tra le coalizioni. Vennero aumentate le competenze di controllo della Camera dei Deputati, costituzionalizzando la possibilità di istituire commissioni d'inchiesta, con il voto favorevole dei 2/5 dei suoi membri<sup>99</sup> – fino a quel momento tale facoltà era prevista solo nel Regolamento della Camera e la sua applicazione era stata notevolmente limitata. Con la riforma del 2005, inoltre, si conferì all'opposizione la possibilità di controllare il governo, stabilendo che un 1/3 dei membri di una camera avrebbe potuto richiedere ai funzionari dell'Amministrazione e al personale delle imprese statali di consegnare documentazione e fornire informazioni, senza avere la possibilità di sottrarsi a tali richieste. Inoltre, lo stesso *quorum* venne previsto anche per convocare un ministro “*a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo*” (art. 48, CPR) e, se prima questi poteva non rispondere positivamente a tale richiesta, successivamente alla riforma, la “*asistencia del Ministro será obligatoria y deberá responder a las preguntas y consultas que motiven su citación*” (art. 51, CPR).<sup>100</sup> Sempre nell'ottica di riequilibrare i rapporti tra i vari organi, venne ridotto il mandato presidenziale da sei a quattro anni e ciò ebbe l'effetto di ridurre i tempi dell'agenda governativa<sup>101</sup> ma, ancora più rilevante fu il fatto che, costituzionalizzando la coincidenza tra la durata del mandato presidenziale e quello

<sup>94</sup> Cfr. M. ALCÁNTARA SÁEZ, *Sistemas políticos de América Latina - Volumen I América del Sur*, cit., 177.

<sup>95</sup> Cfr. J. M. DÍAZ DE VALDÉS, *La reforma Constitucional del año 2005: contexto, impacto y tópicos pendientes* in *Actualidad Jurídica*, n. 20, luglio 2009, Tomo I, 61.

<sup>96</sup> Cfr. J. SALDAÑA, *Reformas constitucionales en el Chile democrático: análisis de tendencias 1992-2008*, cit., 87.

<sup>97</sup> Cfr. C. FUENTES, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, cit., 62.

<sup>98</sup> Cfr. J. M. MARTÍNEZ SIERRA, C. FERRER, *La reforma constitucional en Chile*, cit., 3.

<sup>99</sup> Cfr. C. FUENTES, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, cit., 62.

<sup>100</sup> Cfr. J. M. MARTÍNEZ SIERRA, C. FERRER, *La reforma constitucional en Chile*, cit., 9-10.

<sup>101</sup> Cfr. C. FUENTES, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, cit., 62.

parlamentare, si eliminò l'influenza del Capo di Stato, di fatto, su due legislature, contribuendo ad indebolirne l'incidenza all'interno del proprio partito.<sup>102</sup>

Si ridusse notevolmente anche l'ingerenza delle forze armate nel sistema politico permettendo la rimozione dei comandanti in capo, eliminando la disposizione che le definiva “*garantes del orden institucional*” e stabilendo che il *Consejo de Seguridad Nacional* sarebbe stato esclusivamente un organo consultivo, privo della facoltà di convocarsi autonomamente, spettando tale potere al solo Presidente. Inoltre, si ampliò il numero di membri del Cosena includendovi il presidente della Camera così che la maggioranza dei rappresentanti divenne di estrazione civile. Infine, si eliminò la partecipazione delle forze armate, non solo nel Senato, ma anche nel Tribunale Costituzionale in quanto si stabilì che i suoi membri, aumentati da 7 a 10, sarebbero stati nominati unicamente dal Congresso. Gli venne conferita, inoltre, la competenza a risolvere i ricorsi di inapplicabilità, prima appannaggio della Corte Suprema, e si aumentò il suo potere di veto in materia costituzionale.

Altre riforme riguardarono il sistema elettorale, il potere legislativo e la disciplina degli stati d'eccezione. Venne eliminato il riferimento al *sistema electoral binominal* presente nella Costituzione rendendo così possibile una sua modifica attraverso la sola riforma della *Ley sobre Votaciones Populares y Escrutinios*. In materia di potere legislativo, furono eliminati i concetti di *legislatura ordinaria* e *extraordinaria*, stabilendo un'unica legislatura della durata dell'intero anno<sup>103</sup> e, di conseguenza, il Presidente venne privato del potere di convocare una legislatura straordinaria, che era stato uno dei pilastri del controllo dell'Esecutivo sul Legislativo. L'articolo 32 della CPR, però, quasi in forma compensatoria, incluse tra le attribuzioni speciali del Capo di Stato “*pedir, indicando los motivos, que se cite a sesión a cualquiera de las ramas del Congreso Nacional. En tal caso, la sesión deberá celebrarse a la brevedad posible*”.<sup>104</sup> Infine, si stabilì che il Presidente per dichiarare lo stato d'assedio, in caso di guerra civile o grave turbamento interno, avrebbe avuto bisogno dell'assenso del Senato, che doveva esprimersi entro 5 giorni, invece di 10. Inoltre, la durata di tale periodo venne ridotta da 90 a 15 giorni e la sua proroga prevista solo per fondati motivi.

Il 17 settembre 2005, nel *Palacio de la Moneda*, il Presidente Ricardo Lagos promulgò il testo riformato della CPR che, a partire da questa data, non avrebbe più contenuto la firma del generale Pinochet. Si produsse, allora, un dibattito politico e accademico su se, in seguito a tale atto e alle riforme promosse, fosse terminata o meno l'esperienza della Costituzione del 1980.<sup>105</sup> A tal proposito, Francisco Zuñiga Urbina parla di “*vieja-nueva*” *Constitución* e di *Constitución de “1980/2005”* per indicare che, in seguito alla riforma costituzionale del 2005, il Cile possedeva in parte, sul piano politico-istituzionale, una nuova Costituzione, ma, allo stesso tempo perduravano alcuni *enclaves autoritarios* significativi (binominalismo, leggi “super-maggioritarie, autonomie costituzionali contromaggioritarie) ed era rimasta in vigore la “vecchia” Costituzione concessa, autoritaria e neoliberale per quanto riguardava il piano

<sup>102</sup> Cfr. J. M. MARTÍNEZ SIERRA, C. FERRER, *La reforma constitucional en Chile*, cit., 7-8.

<sup>103</sup> Cfr. C. FUENTES, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, cit., 62-63.

<sup>104</sup> Cfr. J. M. MARTÍNEZ SIERRA, C. FERRER, *La reforma constitucional en Chile*, cit., 8.

<sup>105</sup> Cfr. C. FUENTES, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, cit., 63-64.

economico-sociale.<sup>106</sup> La Costituzione del 1980, infatti, anche dopo le modifiche, possedeva un nitido carattere neoliberale espresso nella formula dello Stato sussidiario; nell'ampia ricezione dei diritti civili di carattere patrimoniale coperti da una protezione giudiziale straordinaria e urgente, attraverso il ricorso di *amparo* davanti ai tribunali superiori di giustizia; nelle "autonomie costituzionali" intese come dispositivi contromaggioritari indirizzati a difendere l'"ordine costituzionale"; nella previsione di "supermaggioranze" e di *quorum* speciali per dotare di stabilità il funzionamento di alcuni istituti della parte dogmatica della Costituzione (in materia di previdenza sociale, salute, educazione, insegnamento, limitazione alla libertà di acquistare beni, proprietà mineraria, Stato imprenditoriale) e della parte organica della Costituzione (le basi dell'Amministrazione di Stato, il *Congreso Nacional*, le *Fuerzas Armadas y de Orden*, il *Tribunal Constitucional*, il *Banco Central*, la *Contraloría General de la República* e la *Administración Interior*). È però necessario specificare che, a detta del giurista, la definizione di *ortogada, autoritaria y neoliberal* non risultava più totalmente applicabile alla Costituzione ma, allo stesso tempo, era imprescindibile tenere in considerazione il *deficit* di legittimità che ancora la macchiava.<sup>107</sup>

## 7. Il dibattito successivo: la visione di una nuova Costituzione

Nonostante le numerose riforme realizzate alla Costituzione cilena e nonostante la profondità di quella del 2005, il dibattito circa la sua legittimità non si sopì anzi iniziò ad essere caratterizzato anche dalla proposta di una nuova Carta fondamentale.<sup>108</sup> Inizialmente, si instaurò un dibattito circa i reali effetti della riforma del 2005, soprattutto in riferimento al grande problema della legittimità e del carattere giuridico-morale vincolante della CPR. Il Presidente Lagos affermò che, con la promulgazione della riforma, poteva dirsi terminata la transizione democratica mentre, secondo alcuni, la transizione si era, in realtà, conclusa molto prima con la fine del governo del Presidente Aylwin, in seguito al ritiro di Pinochet dal comando dell'Esercito. Secondo la maggior parte della dottrina, invece, la transizione non poteva dirsi ancora conclusa in quanto le riforme realizzate non aveva modificato gli elementi essenziali della Costituzione ossia la sua filosofia ispiratrice, così come concretizzata nella parte dogmatica del testo (I e II capitolo), e il presidenzialismo rinforzato. Inoltre, alcuni autori hanno sostenuto che anche la riforma del 2005, così come le precedenti, era stata semplicemente un "*proceso de cosmética constitucional iniciado en 1989 destinando a darle verosimilitud a la transición desde el autoritarismo a la democracia*".<sup>109</sup>

Il primo effetto concreto di tale dibattito furono le dichiarazioni di alcuni senatori del Partito Democratico Cristiano e del Partito Socialista che, già tre settimane dopo l'approvazione della riforma, pianificarono apertamente la necessità di introdurre nuove modifiche costituzionali. A partire dal 2006, si osservò, inoltre, un'esplosione di mozioni

<sup>106</sup> Cfr. F. ZUÑIGA URBINA, *Nueva Constitución: Reforma y poder constituyente en Chile*, cit., 98.

<sup>107</sup> Cfr. *Ivi*, 111-112.

<sup>108</sup> Cfr. F. ZUÑIGA URBINA, *Nueva Constitución: Reforma y poder constituyente en Chile*, cit., 99.

<sup>109</sup> Cfr. J. M. DÍAZ DE VALDÉS, *La reforma Constitucional del año 2005...*, cit., 36 e ss.



parlamentarie per promuovere riforme al testo costituzionale.<sup>110</sup> Successivamente, dal 2013, il discorso assunse un'ottica che superava la tradizionale dicotomia democrazia-dittatura, che aveva caratterizzato fino a quel momento la transizione e le più importanti riforme costituzionali del periodo 1989 - 2005. Le frontiere del dibattito pubblico iniziarono ad includere il problema costituente, e questo fu, in gran parte, il risultato dei movimenti sociali, che agirono come catalizzatori rivendicando una nuova Costituzione redatta da una vera Assemblea costituente.<sup>111</sup>

L'8 settembre del 2008 il senatore Eduardo Frei Rui-Tagle, membro del Partito Democratico Cristiano, sorprese gli altri attori politici sostenendo, durante la propria campagna elettorale, la necessità di una nuova Costituzione. La proposta di Frei fu particolarmente rilevante in quanto rompeva con una tradizione in cui erano i settori di sinistra a pianificare la necessità di un nuovo testo costituzionale. Era la prima volta che un rappresentante dell'*establishment concertacionista*, non solo utilizzava tale tema, ma lo convertiva in un argomento della propria campagna. La proposta di Frei fu presentata dinanzi la Camera dei Deputati, il 3 dicembre 2008, e, in questa occasione, si pianificò la necessità di procedere a partire da alcune riforme considerate imprescindibili che avrebbero dovuto: ridurre il presidenzialismo, equilibrando il potere del Congresso; promuovere la trasparenza e la partecipazione cittadina (processo legislativo, *interpelación programada*, primarie obbligatorie); riformare il governo regionale; prevedere il voto per i cileni residenti all'estero, garantire l'uguaglianza di condizioni tra i candidati partitici e quelli indipendenti; introdurre una nuova concezione dei diritti fondamentali rafforzando i diritti economico-sociali; eliminare le leggi organiche; e riformare gli ambiti legati alle forze armate. Per quanto riguarda la modalità in cui la nuova Carta fondamentale sarebbe stata redatta, lo stesso Frei, inizialmente, suggerì di procedere attraverso riforme graduali realizzate dal Congresso, l'anno seguente propose di istituire un'*alta comisión presidencial* – ampia e pluralista, che avrebbe incluso sia rappresentanti delle forze politiche che esperti – per lo studio di una nuova Costituzione che sarebbe stata sottoposta alla discussione nazionale il 18 dicembre 2000, giorno del *Bicentenario Nacional*. Anche il candidato presidenziale indipendente, Marco Enríquez-Ominami, propose, riforme significative al regime politico, tra le quali: una forma di governo semipresidenziale; l'introduzione del referendum revocatorio e dell'iniziativa legislativa popolare; la maggiore democratizzazione nel governo regionale; la rappresentanza indigena al Congresso; la riforma del sistema elettorale. Il candidato non si espresse, però, sul tipo di processo da utilizzare per la loro realizzazione. Jorge Arrate, candidato presidenziale della sinistra extraparlamentare, promosse, invece, la redazione di una nuova Costituzione attraverso un'Assemblea costituente e tra i temi che affrontò nel suo programma vi furono: democratizzare il potere; porre fine alla discriminazione; ridefinire il diritto di proprietà, riprendendone la funzione sociale prevista dalla Costituzione del 1925; introdurre un sistema elettorale proporzionale; garantire la rappresentanza della popolazione indigena e delle donne e il suffragio dei cileni residenti

<sup>110</sup> Cfr. C. FUENTES, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, cit., 65.

<sup>111</sup> Cfr. F. ZUÑIGA URBINA, *Nueva Constitución: Reforma y poder constituyente en Chile*, cit., 129-130.

all'estero; introdurre la possibilità per i membri dei sindacati di candidarsi al Congresso e l'elezione diretta dei consiglieri regionali.

Appare evidente che la questione fondamentale riguardò gli attori che avrebbero dovuto portare avanti il processo costituente e il meccanismo di ratifica, piuttosto che il contenuto della nuova Costituzione. Una prima linea, che è possibile definire di “riformismo graduale”, fu quella adottata, inizialmente, da Eduardo Frei. Tra gli argomenti messi in rilievo da chi appoggiò tale posizione vi erano: l'incertezza dello scenario che si sarebbe aperto convocando un'Assemblea costituente e i limiti posti dalla Costituzione in tal senso; le esperienze degli altri Paesi latinoamericani e i pericoli della democrazia plebiscitaria; e il fatto che l'agenda del governo doveva occuparsi prioritariamente di questioni economiche e sociali. Successivamente Frei adottò la strategia del “cambiamento graduale dall'alto”, consistente nella promozione di una nuova Costituzione attraverso un dibattito nazionale: il Presidente avrebbe convocato una commissione di alto livello per definire la struttura e la forma di una nuova Carta fondamentale, che sarebbe, poi, stata sottoposta alla cittadinanza. Il candidato Jorge Arrate, invece, adottò la posizione del “cambio consultivo dall'alto”, consistente nel prevedere una quarta urna alle elezioni (oltre quelle per l'elezione del Presidente, dei senatori e dei deputati) in cui i cittadini avrebbero espresso la loro volontà riguardo una nuova Costituzione e un'Assemblea costituente. Una quarta alternativa, quella del “cambio strategico dal basso”, prevedeva una strategia di pressione sociale, in quanto la CPR non contemplava la convocazione popolare di un plebiscito. Infine, un quinto percorso, quello del “cambio plebiscitario dall'alto”, consisteva nella convocazione di un plebiscito – in cui il corpo elettorale avrebbe deciso se convocare un'Assemblea costituente – da parte del o della Presidente, in base all'argomentazione per cui la volontà sovrana del popolo risiede nella massima autorità che lo rappresenta. A promuovere questa alternativa fu il *Movimiento por Asamblea Constituyente de Chile* secondo cui *“En la Constitución de 1980 el ejercicio de la soberanía que reside en la nación se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas, y también por las autoridades que esta Constitución establece. De esta manera, el régimen actual es semirrepresentativo, abriéndose la puerta para realizar la consulta plebiscitaria en virtud del poder constituyente originario, que reside en el Presidente de la República. La reglamentación del plebiscito se encuentra en las disposiciones transitorias de la Constitución de 1980, a saber las disposiciones 19, 20, 21, 23, 27, 28, y 29. Estas disposiciones se complementan con aquellas de la ley de inscripción y servicio electoral y la ley de votaciones populares y escrutinios”*.<sup>112</sup>

## 8. Il processo costituente della Presidente Bachelet

Il 17 gennaio 2010 divenne Presidente il candidato di centro destra, Sebastián Piñera, e ciò rinviò la discussione sulla nuova Costituzione fino all'elezione, il 15 dicembre 2013, della candidata socialista Michelle Bachelet. Quarant'anni dopo il colpo di stato si chiuse un ciclo storico-politico, quello della dittatura prima e della transizione poi, e se ne aprì un

<sup>112</sup> Cfr. C. FUENTES, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, cit., 66 e ss.

altro. Nel 1973 era stata interrotta la lunga continuità delle istituzioni repubblicane, istituendo un ordine costituzionale concesso, autoritario e neoliberale e, di conseguenza, si era verificata una frattura nell'anima nazionale e una tremenda perdita di vite umane. Un trauma collettivo non risolto dalla successiva volontà di riconciliazione, per cui l'unica soluzione apparve l'inizio di un nuovo ciclo, con una nuova Costituzione garante dei diritti umani, sistematicamente violati durante la dittatura.<sup>113</sup> “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<sup>114</sup>, ma non è stato regolato da una legge, bensì da un decreto presidenziale”<sup>115</sup> (n. 3, 2 dicembre 2015).

Il dibattito per il cambio costituzionale, si svolse per la maggior parte del 2016 e il governo si impegnò a facilitare la più ampia partecipazione possibile. Si trattò di un'opportunità storica, nessuno dei precedenti testi costituzionali era stato redatto in modo tanto democratico, e per la prima volta i cittadini poterono esprimersi sul tipo di società e di Paese che aspiravano a costruire. La Presidente stessa, in occasione dell'inizio di tale processo, affermò “*Chile nació a la vida independiente buscando una Constitución que le permitiera afianzar su soberanía y realizar sus anhelos. Así ha sido siempre en nuestra historia. Cuando cambia el país, sus ciudadanos, sus posibilidades de desarrollo y la sociedad ha buscado adecuar su Carta Fundamental. Esto es normal y es expresión de la madurez cívica de un pueblo*”.<sup>116</sup> Il progetto risultante, elaborato dal governo senza pubblicità né partecipazione, fu reso noto solo il 6 marzo 2018, negli ultimi giorni della presidenza, generando non poche critiche, e la

<sup>113</sup> Cfr. F. ZÚÑIGA URBINA, *Nueva Constitución para Chile. Las “bases” y las nuevas ideas políticas-constitucionales*, cit., 26-27.

<sup>114</sup> Le tappe previste dal Governo furono: una prima fase, chiamata “*educación cívica*”, seguita dalla nomina di un *Consejo Ciudadano de Observadores*, in cui si cercò di rispettare le “quote” dei settori politici e ciò venne criticato in quanto riproducesse le distorsioni tipiche del sistema politico cileno, inclusa la mancanza di parità di genere. Tale Consiglio, che aveva il compito di garantire l'imparzialità del processo costituente, fu composto da 17 membri del mondo civile, della comunicazione e da esperti costituzionalisti che dovevano rappresentare il pluralismo nazionale in campo ideologico, e fu presieduto dall'avvocato e costituzionalista Patricio Zapata. La tappa successiva consistette nei cosiddetti “*Encuentros Locales Autoconvocados*” e nei “*Cabildos Provinciales y Regionales*” che avevano lo scopo di coinvolgere la cittadinanza per discutere il contenuto della nuova Costituzione. Questa fase, che è possibile definire partecipativa, e a cui prese parte chiunque fosse interessato e avesse compiuto 14 anni, ebbe lo scopo di avviare un processo di educazione civica e di espressione delle preferenze attraverso il dibattito su alcuni temi (valori, principi, diritti, doveri, responsabilità e assetto istituzionale) ma non riguardò il meccanismo di approvazione del nuovo testo. I partecipanti, infatti, furono invitati a ordinare in base al livello di importanza che gli attribuivano 19 valori, 26 diritti e 21 doveri. Le successive fasi consistettero nell'organizzazione, sotto la supervisione del Consiglio degli Osservatori, dei contenuti emersi nei precedenti passaggi in un documento chiamato “*Bases ciudadanas para la nueva Constitución*” che sarebbe stato il testo a partire dal quale sarebbe stata elaborata la nuova Costituzione. Infine, il Congresso Nazionale, eletto alla fine del 2017, avrebbe deciso, con una maggioranza dei 2/3 di entrambi i rami del Congresso, il meccanismo attraverso il quale sarebbe avvenuto il cambiamento costituzionale. (Cfr. C. HEISS BENDERSKY, *Soberanía popular y “momento constituyente”*, cit., 116; Cfr. *Proceso Constituyente en Chile: Reflexiones desde las Regiones. Documento de Trabajo*, cit., 17.)

<sup>115</sup> M. OLIVETTI, *Prime osservazioni sul difficile avvio di un processo costituente in Cile*, cit., 10.

<sup>116</sup> Cfr. *Proceso Constituyente en Chile: Reflexiones desde las Regiones. Documento de Trabajo*, cit., 10.

Costituzione che disegnava non vide mai luce. Il tentativo di Bachelet scontò, fin dall'inizio, la freddezza del centro-destra cileno, che si era dichiarato disponibile a discutere riforme costituzionali ma contrario all'entrata in vigore di una nuova Carta fondamentale.<sup>117</sup>

Passando ad analizzare la *propuesta de reforma constitucional presentada por el gobierno de Michelle Bachelet*<sup>118</sup> (Boletín n. 11.617-07), il principale cambiamento introdotto consistette nella definizione della repubblica cilena come “*Estado de Derecho democrático y social*” (art. 2). L'aspetto più innovativo fu l'aggettivo sociale, inteso come un principio politico che avrebbe dovuto guidare l'azione dello Stato. Un altro importante cambiamento fu il riconoscimento costituzionale dei popoli indigeni (art. 4), che si rifletteva anche nella definizione di una quota a loro riservata nella rappresentanza parlamentare (art. 5). Un altro capitolo in cui furono realizzati profondi cambiamenti fu il terzo (“*De los derechos fundamentales, garantías y deberes constitucionales*”) in quanto si stabilì una garanzia generale di tutela dei diritti fondamentali da parte dello Stato (art. 19, c. 1); fu eliminata la tutela della “vita del nascituro”, utilizzata per giustificare la criminalizzazione dell'aborto (articolo 19, c. 1). Vennero introdotti importanti cambiamenti nei diritti sociali incorporando garanzie per rafforzare il diritto alla salute (art. 19, c. 13) e all'istruzione (art. 19, c. 14). Inoltre, la libertà di lavoro venne sostituita dal diritto al lavoro e dalla tutela giuridica del suo esercizio (art. 19, c. 23), prevedendo la parità di retribuzione tra uomini e donne e la libertà di scegliere un sistema pensionistico statale (art. 19, c. 25). Infine, vennero previsti nuovi diritti tra i quali: il diritto dei bambini e degli adolescenti al rispetto della loro integrità e del loro sviluppo morale, fisico, psicologico e sessuale, e ad essere trattati secondo il loro grado di maturità e la loro progressiva autonomia (art. 19, c. 3); l'uguaglianza di uomini e donne davanti alla legge (art. 19, c. 3), garantita anche attraverso l'obbligo per lo Stato di adottare le misure legislative e amministrative necessarie ad eliminare qualsiasi discriminazione; il diritto di vivere in abitazioni dignitose e l'accesso ai servizi di base (art. 19, c. 5); i diritti culturali e linguistici dei popoli indigeni e la tutela del loro patrimonio culturale, sia materiale che immateriale (art. 19, c. 32). Venne, inoltre, eliminato l'articolo che impediva ai leader sindacali di candidarsi alle elezioni. La riforma non modificò la forma di governo presidenziale e le modifiche introdotte in tale ambito riguardarono aspetti specifici dell'iperpresidenzialismo cileno: il mandato presidenziale venne nuovamente esteso a 6 anni senza però possibilità di rielezione (art. 24); fu previsto un nuovo potere presidenziale per richiedere la destituzione di deputati o senatori (art. 31, c. 14); venne costituzionalizzata la responsabilità del Presidente in caso di mancanza di servizio (art. 38), concetto sviluppato dalla dottrina nazionale e dalla giurisprudenza. Un altro importante cambiamento, in questo ambito, fu la riduzione delle questioni di esclusiva iniziativa del Presidente: vennero eliminati i paragrafi 5 e 6 dell'articolo 66 relativi, rispettivamente, alla contrattazione collettiva e alla previdenza sociale. Per quanto concerne il *Congreso Nacional*, invece, venne fissato un limite alla rielezione dei suoi membri a due volte (art. 51); eliminata la nomina di deputati e senatori da parte del partito politico in caso di vacanza del seggio, tornando al

<sup>117</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *Prime osservazioni sul difficile avvio di un processo costituente in Cile*, cit., 11.

<sup>118</sup> Consultabile al seguente indirizzo: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76296/1/Mensaje%20Pdta.Bachelet.pdf>

sistema di elezioni complementari previsto dalla Costituzione del 1925; previsti nuovi poteri esclusivi della Camera dei Deputati (art. 52, par. 2, let. c). Il cambiamento principale in materia riguardò la modifica dei *quorum*: venne eliminato il *quorum* qualificato (maggioranza assoluta dei deputati e dei senatori in carica), il *quorum* per le leggi organiche fu ridotto alla maggioranza assoluta (art. 67) e venne stabilito un *quorum* unico per la modifica della Carta fondamentale pari ai 3/5 dei parlamentari, eliminando i 2/3 necessari per alcune materie (art. 130). Vi fu, quindi, un deciso progresso nella rimozione di ciò che alcuni autori hanno definiti “*cerrojos constitucionales*”. Furono introdotti meccanismi di democrazia partecipativa quali l’iniziativa popolare di legge (art. 66, c. 2), che consentiva al 5% dei cittadini di presentare progetti di legge al Congresso, e il diritto dei cittadini ad assistere al dibattito legislativo (art. 69, ultimo comma). Infine, per quanto riguarda il Tribunale Costituzionale fu modificato il meccanismo per la designazione dei suoi membri coinvolgendo tutti i poteri dello Stato: la Corte Suprema avrebbe definito una lista di tre candidati, di cui uno proposto dal Presidente, e le camere ne avrebbero eletto uno a maggioranza dei 2/3 (art. 93, c. 2). Venne aumentato il *quorum* previsto per dichiarare incostituzionale un disegno di legge, ai 4/5 dei suoi membri, ed eliminato il controllo preventivo per la risoluzione di tali conflitti. Inoltre, gli venne attribuita la competenza a risolvere le azioni di protezione, introdotte dall’articolo 20.<sup>119</sup>

Secondo alcuni, il processo costituente realizzato da Bachelet non era stato altro che una manovra politica volta ad impedire la reale espressione della sovranità popolare attraverso la convocazione di un’Assemblea Costituente, in quanto aveva di fatto consegnato la direzione del processo alle stesse forze sociali e politiche che per un quarto di secolo avevano beneficiato del sistema neoliberale. Inoltre, fin dall’inizio la “Costituzione Bachelet” sarebbe stata condannata all’irrealizzabilità in quanto la Presidente aveva subordinato il processo per la sua approvazione agli irraggiungibili *quorum* sovramaggioritari stabiliti dalla CPR per la propria riforma.<sup>120</sup>

Con l’insediamento di Sebastián Piñera al *Palacio de la Moneda* il 10 marzo 2018, per il suo secondo mandato, il processo costituente fu archiviato, nonostante alcuni tentativi delle Camere, nelle quali il centro-sinistra e il *Frente Amplio* avevano la maggioranza.

## 9. Un sistema elettorale proporzionale

Per quanto la morte del generale, avvenuta alla fine del 2006, aveva segnato, anche simbolicamente, la fine del passato autoritario, persisteva un’ultima anomalia del costituzionalismo pinochettista rappresentata dal singolare sistema elettorale binominale, a cui si pose fine, durante la seconda presidenza Bachelet, con la Legge n. 20.840 del 2015.<sup>121</sup>

<sup>119</sup> Cfr. V. SOTO MARTÍNEZ, *Análisis comparativo entre la Constitución vigente y el proyecto de reforma constitucional de Michelle Bachelet*. Serie Minutas N° 155-19, 29-11-2019, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 3 e ss.

<sup>120</sup> Cfr. S. GREZ TOSO, *Rebelión popular y proceso constituyente en Chile* in AA. VV. *Chile despertó. Lecturas desde la Historia del estallido social de octubre*, Santiago, Universidad de Chile, 2019, 15.

<sup>121</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *Prime osservazioni sul difficile avvio di un processo costituente in Cile*, cit., 9.



Una riforma tanto profonda del sistema elettorale, come quella avvenuta in Cile, non è un fenomeno comune nelle democrazie avanzate<sup>122</sup> ma, al contrario, è una costante nelle democrazie latinoamericane, basti pensare che Paesi come il Messico hanno vissuto la propria transizione alla democrazia attraverso una serie di riforme alla legislazione elettorale.

Fin dall'inizio degli anni '90, la modifica del sistema elettorale fu un'istanza dei gruppi vicini alla *Concertación de Partidos por la Democracia*. La letteratura<sup>123</sup> ci fornisce una serie di fattori da prendere in considerazione al fine di comprendere perché la fine di tale sistema sia avvenuta proprio nel 2015, tra i quali il cambiamento dell'assetto politico del Congresso e la supremazia, sia in quanto al numero dei seggi che nell'opinione pubblica, della coalizione di centro-sinistra *Nueva Mayoría*, salita al potere dopo il primo governo di centro-destra. Rilevante fu, anche, l'aumento dell'incertezza sul comportamento elettorale e sul livello di sostegno ai partiti politici tradizionali, che si iniziò a manifestare con forza dopo l'entrata in vigore della registrazione automatica degli elettori e la trasformazione del voto da obbligatorio a volontario, che ebbe i suoi primi effetti nelle elezioni comunali del 2012 e nelle elezioni presidenziali e parlamentari del 2013.

Un'analisi della Legge n. 20.840 del 2015, che modifica la legge n. 17.800 del 1988, rivela le significative differenze del sistema elettorale previsto e spiccano, oltre l'applicazione di un sistema proporzionale con formula D'Hont, l'aumento del numero dei parlamentari, la riduzione del numero delle circoscrizioni elettorali e l'abbassamento della soglia legale per la costituzione di un partito politico.<sup>124</sup> Come anticipato, la riforma comportò una riduzione del numero di distretti elettorali per i deputati, da 60 a 28, che avrebbero eletto 155 deputati, invece dei 120 esistenti a partire dal 1990, e ogni distretto avrebbe eletto da 3 a 8 deputati, a differenza dei 2 previsti precedentemente. Per quanto riguarda il Senato, ne fu aumentato il numero dei membri da 38 a 50, che sarebbero stati eletti in 15 circoscrizioni. Queste ultime avrebbero territorialmente coinciso con le differenti regioni e avrebbero avuto un'ampiezza variabile da un minimo di 2 senatori ad un massimo di 5.<sup>125</sup>

La Legge n. 20.840 perseguì una serie di obiettivi, tra i quali l'aumento della proporzionalità, cercando di migliorare la parità di voto, l'inclusione di nuove forze politiche e delle donne, l'aumento della concorrenza e la certezza dei risultati.<sup>126</sup> In particolare, venne introdotto un sistema di quote<sup>127</sup>, per cui i partiti avrebbero dovuto avere

<sup>122</sup> Cfr. M. Á. FERNÁNDEZ, P. SIEGEL, *Análisis del cambio de sistema electoral en Chile*, Santiago, Sociedad de Políticas Públicas, 8.

<sup>123</sup> Vedasi, in particolare, D. NOHLEN, *La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada* in *Revista de ciencia política*, vol.26, n.1, 2006, 191-202; E. ALVARADO ESPINA, *Exclusión, oligarquización y desafección política. Los efectos del sistema binominal en la democracia chilena. Un análisis contextual de las elecciones parlamentarias (2001-2013)* in *Revista Enfoques*, Vol. XIII, n. 22, 2015, 11-37; FLACSO -CHILE, *Una reforma necesaria. Efectos del Sistema Binominal*, Flacso-Chile, Santiago.

<sup>124</sup> Cfr. M. Á. FERNÁNDEZ, P. SIEGEL, *Análisis del cambio de sistema electoral en Chile*, cit., 8-9.

<sup>125</sup> Cfr. BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE (a cura di), *Ley N° 20.840, pone fin al sistema electoral binominal creando un sistema proporcional inclusivo*, reperibile al seguente indirizzo: [https://www.bcn.cl/historiapolitica/elecciones/detalle\\_eleccion?handle=10221.1/63227&periodo=1990-2022](https://www.bcn.cl/historiapolitica/elecciones/detalle_eleccion?handle=10221.1/63227&periodo=1990-2022)

<sup>126</sup> Cfr. M. Á. FERNÁNDEZ, P. SIEGEL, *Análisis del cambio de sistema electoral en Chile*, cit., 9.

<sup>127</sup> A tal proposito si consiglia G. DAZAROLA L., *Leyes de cuotas de género. Experiencia Extranjera y resultados de su aplicación en Chile*, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile/BCN, Asesoría Técnica Parlamentaria, dicembre 2018.

almeno il 40% di candidate, e vennero eliminate le barriere previste per le candidature indipendenti.<sup>128</sup>

## 10. “Borrar todo tu legado será nuestro legado”

Il 25 ottobre 2020<sup>129</sup> si è svolto quello che può essere definito l'evento elettorale più importante per il Cile, dopo il plebiscito che ha aperto la strada alla transizione verso la democrazia il 5 ottobre 1988. La posta in gioco era la fine, dopo 32 anni, di una democrazia incompleta: come si è precedentemente illustrato, i gradualisti cambiamenti realizzati non sono riusciti a porre fine all'eredità autoritaria che incombe sul sistema politico cileno e la Costituzione Politica del 1980 ha continuato ad essere messa in discussione, da gran parte della cittadinanza, soprattutto a causa della sua mancata legittimità di origine, non essendo stata il risultato di un processo di deliberazione e di approvazione democratico, trasparente ed egualitario.<sup>130</sup> Quella che è stata definita “la Costituzione di Pinochet”, inoltre, ha consacrato un regime caratterizzato da evidenti elementi in contrasto con la democrazia<sup>131</sup> e un sistema neoliberale deficitario di diritti economici e sociali.

La richiesta di un nuovo testo costituzionale, da tempo presente nel dibattito pubblico cileno e diventata particolarmente evidente durante la presidenza Bachelet, sembrava essersi assopita con l'inizio della successiva presidenza, quella di Sebastián Piñera, nel marzo 2018. Il Neopresidente affermò, fin da subito, di non avere in programma la redazione di un nuovo testo costituzionale, ma solo l'approvazione di una serie di riforme volte al modernizzare la CPR. Ciò permise di interpretare la richiesta di una nuova Legge fondamentale più come una richiesta sollevata dagli studiosi e dai circoli elitari che dai cittadini. Tuttavia, la rivolta dell'ottobre 2019, il cosiddetto “*estallido social*”, ha riaperto il

<sup>128</sup> A tal proposito si consiglia G. DAZAROLA L., *Candidaturas Independientes fuera de pacto. Requisitos y particularidades para su materialización*, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile/BCN, Asesoría Técnica Parlamentaria, settembre 2018.

<sup>129</sup> Si riportano alcuni editoriali sia cileni che iberoamericani sull'argomento: CIPER, [La convención constituyente y el ejemplo de los 33 mineros](#), 22/11/2019; EL SIGLO, [El Editorial: Plebiscito decisivo](#), 23/10/2020; LA JORNADA, [Chile ante la oportunidad de reconstruir](#), 25/10/2020; EL PERIÓDICO, [Incierto futuro de la nueva Constitución chilena](#), 26/10/2020; EL TIEMPO, [Adiós, Pinochet. Los chilenos decidieron, por gran mayoría, sepultar la Constitución heredada de la dictadura](#), 26/10/2020; CIPER, [El problema de las tres comunas: cómo evitar que las élites dominen la constituyente](#), 26/10/2020; EL PAÍS, [Chile se reinventa](#), [El proceso constituyente representa un buen síntoma de vitalidad democrática](#), 26/10/2020; EL COMERCIO, [Editorial: Reescribir la historia. Chile avanza hacia una nueva Constitución y abre un período de enorme incertidumbre en el país](#), 26/10/2020; FOLHA DE SAO PAULO, [Novo Chile. País reafirmará Constitución por justa demanda popular: que não ceda ao populismo](#), 26/10/2020; EL MUNDO, [Chile mira al futuro con un plan arriesgado](#), 27/10/2020.

Appare opportuno evidenziare che il Governo cileno ha messo a disposizione dei cittadini un sito web (<https://www.gob.cl/procesoconstituyente/>) attraverso il quale, oltre ad informarsi sulle varie tappe del processo referendario, avrebbero potuto trovare informazioni relative al funzionamento degli organi costituenti e alla storia costituzionale del Paese. Sono, inoltre, stati pubblicati on line diversi volumi con accesso gratuito riguardanti il plebiscito costituzionale, tra questi si riportano *Glosario Constituyente Abreviado. Guía básica de conceptos y preguntas sobre el cambio constitucional*, Editorial Usach, 2019; *¿Hoja en blanco? Hacia una nueva Constitución chilena. Lo que debemos saber*, A. M. GARCÍA BARZELATTO, E. NAVARRO BELTRÁN, Editorial Universitaria, 2020

<sup>130</sup> Cfr. A. M. GARCÍA BARZELATTO, E. NAVARRO BELTRÁN, *¿Hoja en Blanco? ...*, cit., 5.

<sup>131</sup> Cfr. C. HEISS, *¿Qué se juega en el plebiscito chileno del 25 de octubre? (y cómo llegamos hasta aquí)* in “Análisis Carolina”, n. 50, ottobre 2020, 1.

dibattito e la prospettiva di una nuova Costituzione è riapparsa come un’innegabile e diffusa richiesta popolare.<sup>132</sup> Nell’estate del 2019 l’ipotesi dell’attivazione di un processo costituente appariva dunque irrealistica ma, come già messo in rilievo, le proteste iniziate a Santiago e i loro successivi sviluppi hanno mutato radicalmente questo quadro, da una parte, evidenziando la scollatura esistente tra consistenti settori della società e la classe politica nel suo insieme (in primo luogo fra le forze al momento al governo, ma non solo) e, dall’altra, costringendo le forze politiche ad aprire un processo costituente.<sup>133</sup> La rivolta, esplosa in seguito all’aumento del costo del biglietto della metro di Santiago<sup>134</sup> e allargatasi rapidamente a tutto il Paese, fu, fin dall’inizio, una manifestazione per una vita degna e per il rispetto dei diritti umani e, in particolare, per diritti quali il diritto alla salute, all’educazione, al lavoro, alla pensione e alla casa ma anche per il diritto all’accesso all’acqua e a vivere in un ambiente sano.<sup>135</sup> Di fronte alla violenza associata alle manifestazioni, lo Stato ha risposto con l’intervento delle forze armate, che ha comportato gravi violazioni dei diritti umani, e con una serie di leggi volte ad aumentare la repressione, come quella che istituì il coprifuoco<sup>136</sup>.

L’*estallido social* ha segnato l’inizio di un momento costitutivo nella storia cilena e ciò è dimostrato dal fatto che tutti i dispositivi che, fino a quel momento, avevano tenuto in piedi la “*Constitución tramposa*”, fornendo agli eredi del regime un veto per impedire un reale cambiamento costituzionale, improvvisamente svanirono e, il 14 novembre 2019, senza preavviso né ulteriori spiegazioni, i rappresentanti della maggior parte dei partiti politici si riunirono per decidere il futuro costituzionale del Paese.<sup>137</sup> Le trattative si svolsero a porte chiuse e, dopo 15 ore di negoziati, il giorno seguente, il Presidente del Senato annunciò il raggiungimento di un accordo, l’“*Acuerdo Por la Paz Social y la Nueva Constitución*”<sup>138</sup>, in cui si concordò di uscire dalla crisi realizzando la pace e la giustizia sociale attraverso un’inoppugnabile procedura democratica.<sup>139</sup> Tale accordo fu sottoscritto, dopo tese trattative, da tutto l’arco partitico, da destra (*Unión Demócrata Independiente*) a sinistra (*Frente Amplio*), e aprì la possibilità di una sostituzione costituzionale democratica.<sup>140</sup> Tra i 12 punti che lo componevano vi era lo svolgimento di un plebiscito – categoricamente respinto appena tre anni prima non solo dai pensatori conservatori ma anche da alcuni giuristi e intellettuali di centro-sinistra<sup>141</sup> – in cui i cittadini avrebbero deciso non solo sulla redazione

<sup>132</sup> Cfr. O. ANSALDI, M. PARDO-VERGARA, *What Constitution? On Chile’s Constitutional Awakening* in *Law and Critique*, 31:7–39, 8-39, aprile 2020, 11.

<sup>133</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *Prime osservazioni sul difficile avvio di un processo costituente in Cile*, cit., 12.

<sup>134</sup> Cfr. C. HEISS, *¿Qué se juega en el plebiscito chileno del 25 de octubre? (y cómo llegamos hasta aquí)*, cit., 2.

<sup>135</sup> Cfr. AA.VV., *Proceso Constituyente Chile 2020: lectura fácil*, Universidad de Chile, Núcleo Desarrollo Inclusivo, Líderes con mil capacidades Chile, Red de Inclusividad Urbana, 2020, 5-6.

<sup>136</sup> Per ulteriori approfondimenti si rimanda a R. IANNACCONE, *Crisi e riforme istituzionali in America Latina. Tra denunce di golpe di stato e stabilizzazione del caudillismo* in *Nomos - Le attualità nel diritto*, n. 3, settembre- dicembre 2019.

<sup>137</sup> Cfr. O. ANSALDI, M. PARDO-VERGARA, *What Constitution? On Chile’s Constitutional Awakening*, cit., 28.

<sup>138</sup> Disponibile al seguente indirizzo: [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76280/1/Acuerdo\\_por\\_la\\_Paz.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76280/1/Acuerdo_por_la_Paz.pdf)

<sup>139</sup> Cfr. O. ANSALDI, M. PARDO-VERGARA, *What Constitution? On Chile’s Constitutional Awakening*, cit., 28.

<sup>140</sup> Cfr. C. HEISS, *¿Qué se juega en el plebiscito chileno del 25 de octubre? (y cómo llegamos hasta aquí)*, cit., 2.

<sup>141</sup> Ad esempio, Francisco Zúñiga si era opposto all’idea di un referendum in tal senso sostenendo che si trattava di una scappatoia costituzionale che avrebbe portato a cesarismi o autoritarismi, riducendo il Parlamento alla condizione di complice del Presidente nei tentativi di quest’ultimo di schiacciare le minoranze politiche. Anche Patricio Zapata ha

di un nuovo testo costituzionale ma anche, in caso di vittoria dell'opzione "apruebo", se ciò sarebbe avvenuto attraverso un organo composto per metà da parlamentari e per metà da membri eletti, la *Convención Mixta Constitucional*<sup>142</sup> o attraverso un'Assemblea completamente eletta, la *Convención Constitucional*.

Al momento della realizzazione dell'"*Acuerdo Por la Paz Social y la Nueva Constitución*", la Costituzione prevedeva che "los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República" e che "La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley" (art. 6) per cui, dato che la CPR era fondamento della legittimità e della validità dell'intero ordine istituzionale, ogni produzione normativa da parte degli organi statali vi doveva rimanere leale e fedele. Inoltre, stabiliva che "los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley. Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les haya conferido en virtud de la Constitución o las leyes" (art. 7). Ogni ente statale, quindi, doveva operare solo nell'ambito delle competenze determinate dall'ordinamento giuridico e nei modi che esso prevedeva e, anche in circostanze straordinarie, non potevano attribuirsi competenze diverse da quelle previste. In base a quanto illustrato, una riforma costituzionale non avrebbe potuto sostituire completamente la Costituzione, dato che tutte le riforme ne dovevano rispettare la continuità e l'identità,<sup>143</sup> e qualora fosse stata realizzata, violando tale principio, avrebbe costituito un atto al di fuori del quadro costituzionale.<sup>144</sup> Come sottolinea Zagrebelsky, il potere di revisione costituzionale non è il potere costituente, ma si tratta di un potere costituito che, basandosi sul dettato costituzionale stesso, se lo contraddice o lo sostituisce interamente diventa un potere nemico della Costituzione per cui non può invocarla come base per la sua validità.<sup>145</sup>

Proprio in ragione di quanto appena illustrato, il 24 dicembre 2019, è stata emanata la legge n. 21.200 che ha riformato la Costituzione vigente, inserendo una seconda parte al XV capitolo, intitolata "Del procedimiento para elaborar una nueva Constitución". In base a tale riforma, il Presidente della Repubblica avrebbe convocato, il 26 aprile 2020, un Plebiscito Nazionale in cui, in linea con quanto stabilito nell'Accordo di novembre, i cittadini avrebbero ricevuto due schede: la prima conteneva la domanda *¿Quiere usted una Nueva*

---

sostenuto che il referendum non era nient'altro che una scorciatoia (Cfr. F. ATRIA, *Constituent Moment, Constituted Powers in Chile* in *Law and Critique*, n. 3, 51–58, marzo 2020, 55.)

<sup>142</sup> La differenza principale tra i due organi collegiali costitutivi risiede proprio nella loro composizione. In particolare, la *Convención Mixta Constitucional* (CMC) sarebbe stata composta da 172 membri, metà membri del Congresso e metà cittadini. I primi sarebbero stati eletti in una sessione plenaria parlamentare mentre i secondi direttamente dal popolo, secondo le regole per l'elezione dei rappresentanti. I membri del Congresso eletti nella CMC non avrebbero perso il loro mandato parlamentare, ma sarebbero stati esonerati dalla partecipazione alle commissioni e alle sessioni plenarie. (Cfr. C. ZILLA, F. F. N. SCHREIBER, *The Constitutional Process in Chile. The South American Country Is Searching for a New Social Contract* in *SWP Comment*, n. 17, aprile 2020, 2). Appare evidente che, qualora avesse vinto tale opzione, la leadership, e quindi il controllo, dei lavori sarebbe stata assunta da coloro che già ricoprivano la funzione di parlamentare in quanto avrebbero avuto come vantaggio la loro esperienza previa nell'elaborazione di norme giuridiche.

<sup>143</sup> Cfr. H. NOGUEIRA ALCALÁ, *Los límites del poder constituyente y el control de constitucionalidad de las reformas constitucionales en Chile*, cit., 440-4411.

<sup>144</sup> *Ivi*, 452.

<sup>145</sup> *Ivi*, 439.

*Constitución?* e le opzioni “*Apruebo*” o “*Rechazo*”, mentre sulla seconda i votanti avrebbero segnato la loro preferenza per l’organo incaricato di redigere la Costituzione ossia una *Convención Mixta Constitucional* o una *Convención Constitucional*. La legge stabilì anche che, in caso di vittoria dell’“*Apruebo*”, l’elezione dei membri dell’Assemblea Costituente – che indipendentemente dal tipo di assemblea si sarebbero chiamati “*Convencionales Constituyentes*” – si sarebbe tenuta in concomitanza con le elezioni dei sindaci, dei consiglieri e dei governatori regionali per l’anno 2020.<sup>146</sup> A seguito della pandemia da Covid-19, il 26 marzo 2020, il calendario è stato modificato con una nuova riforma costituzionale (legge n. 21.221), per cui il plebiscito in entrata si è svolto il 25 ottobre 2020 e l’elezione dei membri del Congresso, dei sindaci, dei consiglieri e dei governatori regionali, che inizialmente doveva tenersi il 25 ottobre 2020, è stata rinviata all’11 aprile 2021.<sup>147</sup> Il 6 aprile le elezioni sono state nuovamente rimandate al 15 e al 16 maggio, dopo che una precedente legge – la *Ley 21317* che “*Amplía A dos días las próximas elecciones municipales, de Gobernadores regionales y de Convencionales Constituyentes, fija reglas especiales para su desarrollo, y señala inscripción de Candidaturas en los términos que indica* – aveva stabilito che si sarebbero svolte in due giorni, ossia l’11 e il 12 aprile, e non in uno, come stabilito fino a quel momento dal testo costituzionale.

Lo scoppio della pandemia ha reso ulteriormente evidente la necessità di una nuova Costituzione in quanto lo Stato di diritto neoliberale ha dimostrato le sue carenze nel garantire persino il livello minimo di assistenza ai propri cittadini. Inoltre, l’Esecutivo, dopo aver dichiarato, il 18 marzo 2020, l’*Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe* – regolato dalla Costituzione (artt. 39-45) e dalla Legge Organica Costituzionale n. 18.415 – ha utilizzato i propri poteri per far approvare con urgenza alcuni progetti di legge in materia di sicurezza, volti a contrastare le proteste, e ha bloccato le iniziative in materia sociale tra cui quelle che prevedevano un maggiore accesso ai benefici sociali e alla tutela lavorativa. Ciò è stato possibile proprio grazie a quanto previsto dalla CPR, che attribuisce poteri eccessivi al Presidente della Repubblica; sancisce un sistema economico neoliberale che privilegia la libertà d’azione dei cosiddetti “gruppi intermedi” rispetto allo Stato; non garantisce i diritti economici, sociali e culturali; e, al fine di assicurare “l’uguaglianza formale”, acutizza le disuguaglianze, in quanto non stabilisce diritti specifici per gli appartenenti a gruppi svantaggiati. Il neoliberalismo, come sistema di governo, applica e generalizza i principi economici e di mercato a tutte le sfere della vita per cui lo Stato interviene solo per garantire il mantenimento delle condizioni del libero mercato. La Costituzione, quindi, assicura libertà e non diritti e ciò è particolarmente evidente nel settore della salute per cui i cittadini, ad esempio, hanno la libertà di scegliere un piano sanitario, ma non gli è garantito l’accesso ai servizi sanitari. Questi aspetti, già notevolmente problematici in situazioni ordinarie, in un contesto pandemico, come quello attuale, hanno esacerbato gli effetti negativi della disuguaglianza vissute in Cile dalla popolazione

<sup>146</sup> Cfr. *Ley 21200 Modifica el capítulo XV de la Constitución Política de la República*, Ministerio Secretaría General de la Presidencia consultabile al seguente indirizzo <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1140340>

<sup>147</sup> Cfr. C. HEISS, *¿Qué se juega en el plebiscito chileno del 25 de octubre? (y cómo llegamos hasta aquí)*, cit., 4.



carceraria, dalle donne, dai lavoratori informali, dalle persone con disabilità, dai migranti, dalle popolazioni indigene e dagli appartenenti alla comunità LGBTQ<sup>+</sup>.<sup>148</sup>

Il 25 ottobre 2020 “l’ampio successo dei voti favorevoli, il 78,27% per il primo quesito e il 78,99% per la prima opzione proposta nel secondo, con una partecipazione elettorale considerata straordinaria in Cile (7.562.173 di votanti, che rappresentano il 50,9% degli aventi diritto, il tasso più elevato dalla abolizione, nel 2012, del voto obbligatorio), ha aperto la strada alla elezione di una “Convenzione costituzionale”, che sarà pertanto costituita esclusivamente da membri eletti dal popolo.”<sup>149</sup> Quest’ultima, a norma di quanto previsto dalla Costituzione riformata, dovrà elaborare e approvare un testo, entro un termine massimo di 9 mesi dalla sua installazione – prorogabile, una sola volta, per 3 mesi –, che sarà trasmesso al Presidente, incaricato di convocare un plebiscito costituzionale nazionale, entro 3 giorni, attraverso il quale i cittadini potranno approvarlo o respingerlo. In tal caso, il suffragio sarà obbligatorio per coloro che hanno un domicilio elettorale in Cile e i cittadini che non voteranno saranno puniti con una multa da 0,5 a 3 unità fiscali mensili. Infine, nel caso in cui i cittadini dovessero approvare la proposta, l’attuale Costituzione sarà abrogata a partire dalla data di pubblicazione del nuovo testo, mentre, nel caso in cui quest’ultimo dovesse essere respinto, rimarrà in vigore.<sup>150</sup>

La “ratifica” della Legge fondamentale a mezzo referendum popolare rappresenta l’applicazione del principio, elaborato, durante la Rivoluzione francese, da Condorcet, per cui il popolo non delega il diritto di accettare o di rifiutare la propria Costituzione<sup>151</sup> in quanto ha sempre il diritto a rivederla, riformarla o cambiarla perché una generazione non può sottomettere alle proprie leggi le generazioni future.<sup>152</sup> Da ciò deriva anche che il contenuto della Costituzione debba essere coerente con il suo fondamento democratico, per cui è necessario che: preveda meccanismi di partecipazione diretta; garantisca i diritti fondamentali, compresi quelli sociali ed economici; stabilisca procedure di controllo di costituzionalità, attivabili dai cittadini; e generi regole che limitino non solo il potere politico ma anche quello economico.<sup>153</sup>

## 11. I limiti alla Convenzione Costituente

La riforma costituzionale ha stabilito, all’articolo 135, alcune disposizioni speciali che limitano l’organo costituente sia per quanto riguarda i suoi poteri nei confronti degli altri organi dello Stato che per quanto concerne la redazione del testo. In particolare, tale articolo sancisce che “*la Convención no podrá intervenir ni ejercer ninguna otra función o atribución de otros*

<sup>148</sup> Cfr. B. SEPÚLVEDA HALES Y L. VIVALDI MACHO, *¿Puede una nueva Constitución fortalecer la respuesta del Estado ante las emergencias?* in AA. VV., *Estado, pandemia y crisis social*, Revista Anales Séptima Serie, N° 17, 2020, 74 e ss.

<sup>149</sup> E. BINDI, T. GROPPI, A. PISANESCHI, *Osservatorio sul processo costituente cileno. Presentazione* in Dpce online, 27 novembre 2020, 1.

<sup>150</sup> *Ley 21200 Modifica el capítulo XV de la Constitución Política de la República*, cit.

<sup>151</sup> Cfr. G. MORBIDELLI, *Costituzioni e costituzionalismo* in *Diritto Pubblico comparato*, G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. RINELLA, M. VOLPI, Giappichelli Editore, Torino, 2016, 150-151.

<sup>152</sup> Cfr. F. ZUÑIGA URBINA, *Nueva Constitución: Reforma y poder constituyente en Chile*, cit., 121.

<sup>153</sup> Cfr. R. VICIANO, R. MARTÍNEZ, *Presentación. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo...*, cit., 19.

órganos o autoridades establecidas en esta Constitución o en las leyes” (c. 1) e che “Le quedará prohibido a la Convención, a cualquiera de sus integrantes o a una fracción de ellos, atribuirse el ejercicio de la soberanía, asumiendo otras atribuciones que las que expresamente le reconoce esta Constitución” (c. 3). È, quindi, esclusa espressamente la possibilità che la Convenzione possa arrogarsi facoltà proprie di altri organi, assicurando il regolare funzionamento dello Stato e la piena vigenza della Costituzione del 1980 in quanto “*mientras no entre en vigencia la Nueva Constitución en la forma establecida en este epígrafe, esta Constitución seguirá plenamente vigente, sin que pueda la Convención negarle autoridad o modificarla*” (c. 2).<sup>154</sup>

Vale la pena notare che le proposte della Commissione tecnica, designata dai partiti politici nel novembre 2019 per guidare l’istituzionalizzazione del processo costituente, sono state riconosciute sia dalla legge di riforma costituzionale che dal decreto presidenziale che ha indetto il plebiscito. Queste esprimono i principi fondamentali – già contenuti in tutte le Costituzioni cilene, così come in ogni Stato di diritto – che devono essere irriducibilmente presenti nella cosiddetta “pagina bianca” che sarà la base per la redazione della nuova Costituzione.<sup>155</sup> La legge 21.200 ha, infatti, previsto che “*el texto de Nueva Constitución que se someta a plebiscito deberá respetar 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, c. 4).<sup>156</sup>

Viene contraddetto, quindi, quanto teorizzato da Sieyès a proposito del potere costituente originario. Come è noto, questi riteneva il potere detenuto dall’Assemblea costituente, in quanto rappresentante della Nazione, un potere sovrano, non vincolato da alcuna norma giuridica precedente. Da ciò deriva che un’Assemblea costituente deve ritenersi libera di stabilire, all’interno della Costituzione, l’idea di legge che ritiene adeguata senza subire alcun controllo o limitazione e svolgere, contestualmente, le funzioni dei poteri costituiti.<sup>157</sup> La tesi tradizionale, quindi, è che il potere costituente non incontra alcun limite giuridico ma, essendo un potere di mero fatto, ha solo quei limiti che il suo detentore riterrà di osservare. Invece, nell’ottica del costituzionalismo moderno e soprattutto all’interno del nuovo ordine mondiale, tracciato dalle Dichiarazioni internazionali dei diritti, vi sono dei limiti, rappresentati soprattutto dal rispetto dei diritti fondamentali e dal principio di sovranità popolare, che tendono a limitare il potere costituente.<sup>158</sup> È possibile affermare che in Cile si sia andati addirittura oltre tale visione in quanto, da una parte, la Convenzione agirà come un organismo incaricato dalla Costituzione vigente stessa e da essa limitato per alcuni aspetti e, dall’altra, sono stati previsti dei limiti sostanziali al contenuto del nuovo testo costituzionale, che dovrà contenere almeno quattro articoli ovvero il Cile è una Repubblica; è una democrazia; rispetta le sentenze esecutive; rispetta e promuove gli impegni assunti internazionalmente, vincolandosi a compiere i trattati internazionali vigenti e quelli che ha ratificato, non solo relativamente alla tutela dei diritti umani.

<sup>154</sup> Ley 21200 Modifica el capítulo XV de la Constitución Política de la República, cit.

<sup>155</sup> Cfr. A. M. GARCÍA BARZELATTO, E. NAVARRO BELTRÁN, *¿Hoja en Blanco?..*, cit., 23.

<sup>156</sup> Ley 21200 Modifica el capítulo XV de la Constitución Política de la República, cit.

<sup>157</sup> Cfr. H. NOGUEIRA ALCALÁ, *Los límites del poder constituyente y el control de constitucionalidad..*, cit., 436-437.

<sup>158</sup> Cfr. G. MORBIDELLI, *Costituzioni e costituzionalismo*, cit., 153.

Il caso cileno, inoltre, mostra anche che, “se è vero che la via del “potere costituente” attraverso la rottura o la discontinuità costituzionale con il precedente regime è stata ed è nella prassi la via di gran lunga prevalente, è anche vero che talune costituzioni disciplinano espressamente la revisione totale della costituzione”<sup>159</sup> o che, come avvenuto in Cile, vengono modificate a tal fine, riportando il potere costituente nell’alveolo del potere costituente derivato<sup>160</sup>.

## 12. Sul funzionamento della Convenzione

A proposito del contenuto che avrà la nuova Costituzione parte della dottrina ha parlato di “*hoja en blanco*”, accusando di poca lungimiranza gli attuali legislatori. A tal proposito è possibile sostenere che, in realtà, un contenuto minimo vi sia, ossia quello precedentemente illustrato previsto dal quarto comma dell’articolo 135. A tal proposito, però, appare opportuno evidenziare che, in base a quanto disposto dal primo comma dell’articolo 136 (*De la reclamación*)<sup>161</sup>, non è stata attribuita a nessun organo terzo la competenza a giudicare nel merito i lavori della Convenzione Costituente e l’aderenza delle sue decisioni all’*Acuerdo Por la Paz Social y la Nueva Constitución* e alle leggi costituzionali emanate per la sua applicazione.

Secondo un’altra parte della dottrina, ad essere realmente una “pagina bianca” è la disciplina dei lavori della Convenzione che non si baserà su un testo previo, ma solo su poche regole fondamentali, stabilite dall’articolo 133 della Legge n. 21.200, intitolato “*Del funcionamiento de la Convención*”<sup>162</sup>, ossia: l’Assemblea si riunirà a giugno 2021, entro 15 giorni dall’entrata in vigore del decreto presidenziale che la convoca, in un luogo stabilito dal Presidente stesso o nella sede del Congresso (c. 1). Tale articolo, inoltre, sancisce che “*en su primera sesión, la Convención deberá elegir a un Presidente y a un Vicepresidente por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio*” (c. 2) e “*deberá aprobar las normas y el reglamento de votación de las mismas por un quórum de dos tercios de sus miembros en ejercicio*” (c. 3).<sup>163</sup> Quindi, oltre che per l’elezione del Presidente e del Vicepresidente, la regola basilica per il funzionamento della Costituente è quella del *quorum* dei 2/3, che non potrà in alcun modo essere sostituito, così come dovranno rimanere invariati le procedure e il funzionamento previsto per i suoi lavori (c. 4). Sulle motivazioni che hanno portato all’approvazione di tale maggioranza la dottrina non è concorde. Secondo alcuni, si tratta di un’eredità diretta dei lavori costituenti nordamericani ed è giustificata dal fatto che ogni Legge fondamentale, dato che determina

<sup>159</sup> *Ivi*, 152.

<sup>160</sup> Per il costituzionalismo classico la supremazia del potere costituente originario sui poteri costituiti è essenziale, poiché è radicato nella Nazione (Popolo) e si manifesta ogni volta che è necessario creare una nuova Costituzione. Il potere costituente derivato, invece, è stabilito dalla Costituzione stessa – che indica espressamente anche gli organi competenti della revisione costituzionale o della sua riforma – e, di solito, si manifesta attraverso la procedura di riforma stabilita dalla stessa Costituzione. (Cfr. A. M. GARCÍA BARZELATTO, E. NAVARRO BELTRÁN, *¿Hoja en Blanco?...*, cit., 10).

<sup>161</sup> “*En ningún caso se podrá reclamar sobre el contenido de los textos en elaboración*” e “*ninguna autoridad, ni tribunal, podrán conocer acciones, reclamos o recursos vinculados con las tareas que la Constitución le asigna a la Convención, fuera de lo establecido en este artículo*”

<sup>162</sup> Cfr. C. HEISS, *¿Qué se juega en el plebiscito chileno del 25 de octubre? (y cómo llegamos hasta aquí)*, cit., 4.

<sup>163</sup> *Ley 21200 Modifica el capítulo XV de la Constitución Política de la República*, cit.

le condizioni del patto sociale, deve riflettere il consenso più ampio possibile sulle linee guida per la convivenza politica, sociale ed economica.<sup>164</sup> Altri hanno messo in evidenza come tale decisione sia in linea con la consapevolezza, assunta in occasione dell'Accordo del 2019, di trovarsi in un momento costitutivo. I partiti di destra, infatti, non solo hanno appoggiato un referendum costituzionale, al quale si erano sempre opposti<sup>165</sup>, ma hanno anche accettato di rinunciare al loro potere di veto unilaterale, sostituendolo con il veto reciproco implicito nella regola dei 2/3, chiaramente non per considerazioni legate all'ingiustizia insita nelle disposizioni precedenti, quanto per considerazioni prettamente politiche.<sup>166</sup> Il rischio implicito nella previsione di una maggioranza qualificata è quello di non riuscire a trovare un accordo su determinate materie di natura propriamente costituzionale. In tal caso è presumibile che queste saranno regolamentate, successivamente all'eventuale entrata in vigore della nuova Costituzione, dal Legislativo, in base alle procedure che saranno previste per l'applicazione del potere costituente derivato.

La legge n. 21.200 prevede, come anticipato, la possibilità di interpellare la Corte Suprema in caso di violazione delle norme procedurali applicabili alla Convenzione, contenute nella legge e negli accordi generali della Convenzione (art. 136, c. 1). A farlo dovranno essere almeno 1/4 dei membri dell'Assemblea costituente e a giudicare, entro 5 giorni, saranno cinque membri della Corte Suprema, estratti a sorte, in occasione di ogni ricorso (c. 2). La procedura per la presentazione e la risoluzione dei reclami sarà stabilita in un *Auto Acordado* adottato dalla Corte stessa, che non sarà soggetta al controllo stabilito dall'articolo 93 della CPR (c. 3), e la sentenza, che potrà solo eventualmente annullare l'atto, dovrà essere emanata entro dieci giorni dalla presentazione della questione. Contro le decisioni di cui al presente articolo non è ammessa alcuna azione o ricorso. (c. 4).<sup>167</sup>

Dato che la riforma costituzionale del 24 dicembre 2019 aveva lasciato in sospeso diverse questioni, sulle quali le parti non avevano raggiunto un accordo, il 24 marzo 2020, è stata emanata la legge n. 21.216 che ha introdotto tre disposizioni transitorie con l'obiettivo di stabilire regole speciali volte a disciplinare i requisiti per presentare candidature indipendenti e le modalità per garantire la parità di genere, sia nelle candidature che nella formazione dell'organo costituente. Per quanto riguarda l'elezione dei candidati indipendenti, è stato previsto che questi potranno presentarsi singolarmente, come indipendenti in liste partitiche o in liste formate da due o più candidati indipendenti, che saranno valide esclusivamente nel distretto elettorale in cui hanno dichiarato la loro candidatura. In particolare, la XXIX disposizione transitoria ha stabilito, al quarto comma, che *“cada candidato o candidata que conforme la lista, considerado individualmente, requerirá el patrocinio de un número de ciudadanos independientes igual o superior al 0,4 por ciento de los que hubieren sufragado en el distrito electoral en la anterior elección periódica de diputados, de acuerdo con el escrutinio general realizado por el Tribunal Calificador de Elecciones, con un tope de 1,5 por ciento por lista de quienes hubieren*

<sup>164</sup> Cfr. A. M. GARCÍA BARZELATTO, E. NAVARRO BELTRÁN, *¿Hoja en Blanco?..*, cit., 39-40.

<sup>165</sup> Per approfondire le posizioni sostenute dai partiti politici cileni, non solo appartenenti alla destra, prima dell'inizio dell'ultimo processo costituente si suggerisce l'articolo C. HEISS BENDERSKY, *Soberanía popular y “momento constituyente” en el debate sobre cambio constitucional en Chile* in *Revista Anales*, séptima serie, n. 10, 2016.

<sup>166</sup> Cfr. F. ATRIA, *Constituent Moment, Constituted Powers in Chile*, cit., 56.

<sup>167</sup> Cfr. *Ley 21200 Modifica el capítulo XV de la Constitución Política de la República*, cit.

*sufragado en el distrito electoral respectivo*<sup>168</sup> prevedendo una percentuale di cittadini inferiore rispetto a quella prevista, per lo stesso tipo di candidature, dall'art. 13 della *Ley Órgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios* (n. 18.700) pari allo 0.5%.<sup>169</sup> Al successivo comma è contenuto il rimando proprio a questa legge per quanto riguarda la dichiarazione e l'iscrizione delle liste formate da candidati indipendenti<sup>170</sup> e appare particolarmente problematica, data l'attuale pandemia dal Covid-19, la previsione, contenuta all'articolo 14 della legge n. 18.700, in base alla quale *“el patrocinio de candidaturas independientes deberá suscribirse ante notario por ciudadanos con derecho a sufragio que declaren bajo juramento o promesa no estar afiliados a un partido político legalmente constituido o en formación, y cuyos domicilios electorales registrados en el Registro Electoral correspondan al distrito o circunscripción senatorial, según se trate de elecciones de diputados o senadores. Será notario competente cualquiera del respectivo territorio”*<sup>171</sup>. Ciò, rappresenta un fattore significativo di disuguaglianza tra i candidati partitici e quelli indipendenti in quanto è presumibile, data l'attuale circostanza, che molti cittadini non si recheranno presso un notaio per consegnare la propria firma e questo potrebbe ulteriormente incrementare il naturale predominio che i candidati partitici avranno all'interno della Convenzione Costituente.

Per quanto riguarda, invece, il secondo aspetto regolamentato dalla legge 21.216 ossia la parità di genere<sup>172</sup> è previsto che le liste dei partiti politici, dei patti elettorali o di quelli indipendenti, dovranno indicare, nell'ordine dei candidati in ogni circoscrizione elettorale, come primo nominativo quello di una donna seguito da quello di un uomo e mantenendo tale alternanza. Il sistema previsto per l'elezione della Convenzione è, quindi, orientato al raggiungimento della parità di rappresentanza tra uomini e donne per cui nei distretti con un numero pari di seggi si eleggerà un numero uguale di uomini e donne, mentre nei distretti con un numero dispari di seggi, non potrà risultare una differenza tra uomini e donne superiore ad un seggio.<sup>173</sup>

È possibile affermare che le recenti riforme alla Costituzione cilena abbiano introdotto, nella Legge fondamentale, un nuovo concetto di rappresentanza, più complesso e attuale, che non si esaurisce nella concezione di rappresentanza politica<sup>174</sup> intesa come esistenza di un rapporto fiduciario tra rappresentante e rappresentato. Si sta facendo riferimento alla cosiddetta rappresentanza sociologica o descrittiva elaborata da Sartori, il quale ha

<sup>168</sup> *Ley 21216 Modifica la Carta Fundamental para permitir la conformación de pactos electorales de independientes y garantizar la paridad de género en las candidaturas y en la integración del órgano constituyente que se conforme para la creación de una Nueva Constitución Política de la República*, Ministerio Secretaría General de la Presidencia consultabile al seguente indirizzo <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1143661>

<sup>169</sup> *Cfr. DFL 2 fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley n°18.700, Órgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios*, Ministerio Secretaría General de la Presidencia consultabile al seguente indirizzo <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1108229>

<sup>170</sup> *Cfr. Ley 21216 Modifica la Carta Fundamental...*, cit.

<sup>171</sup> *Cfr. DFL 2 fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley n°18.700...*, cit.

<sup>172</sup> Per ulteriori approfondimenti è possibile fare riferimento all'articolo V. UNDURRAGA, *Engendering a constitutional moment: The quest for parity in the Chilean Constitutional Convention*, I•CON, vol. 18, n. 2., 466–470, 2020.

<sup>173</sup> *Cfr. Ley 21216 Modifica la Carta Fundamental...*, cit., Ministerio Secretaría General de la Presidencia consultabile al seguente indirizzo <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1143661>

<sup>174</sup> Sul concetto di rappresentanza politica si rimanda a F. LANCHESTER, *Teoria e prassi della rappresentanza politica nel ventesimo secolo* in S. ROGARI (a cura di), *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo*, Firenze University Press, 2006.



sostenuto che “nel significato sociologico diciamo che qualcuno è «rappresentativo di» per dire che egli impersona talune caratteristiche esistenziali del gruppo, della classe, o della professione dalla quale proviene e appartiene.”<sup>175</sup> Secondo Sartori, nel caso della rappresentazione sociologica la caratteristica differenziale è la somiglianza, la coincidenza, l'*idem sentire* tra rappresentante e rappresentato per cui il metodo di designazione del rappresentante è accessorio. Dal momento che ciò che deve essere garantito è la somiglianza, il requisito fondamentale è che chi rappresenta sia rappresentativo, rispecchiando fedelmente (personificando) le aspirazioni o le singolarità del collettivo.<sup>176</sup> Elemento centrale della rappresentanza, quindi, non è solo l'autorizzazione o la responsabilità dei delegati di fronte agli elettori ma la somiglianza, sociologica appunto, tra rappresentanti e rappresentati.

In Cile si è deciso di applicare tale concezione in due momenti ossia quello che precede l'elezione, essendo prevista la parità nelle nomine, e nella distribuzione dei seggi e ciò renderà la Convenzione la prima Assemblea costituente a garantire la parità – tra il 45% e il 55% – di donne e uomini. Tale concezione della rappresentanza è stata a lungo applicata solo parzialmente in quanto, fino alla fine di dicembre, non era stata approvata una riforma che trasformasse in legge l'impegno assunto dalla classe politica di istituire seggi riservati alle popolazioni indigene, di cui, secondo il censimento realizzato nel 2017, si dichiara parte il 12,5 % della popolazione.<sup>177</sup> L'importanza di tale questione è evidente sia in quanto si tratta di una parte consistente della popolazione, le cui rivendicazioni sono state un elemento fondamentale dei movimenti sociali, sia in ottica comparativa sincronica. Infatti, negli ultimi trent'anni, in America latina sono state elaborate nuove Costituzioni, originali e innovative nel panorama comparato: dalla Costituzione “cittadina” del Brasile, del 1988, sino alla Costituzione “plurinazionale” della Bolivia, del 2009, passando per Colombia, Venezuela, Ecuador, nonché per le riforme di Argentina, Messico, Uruguay, Cile e Nicaragua.<sup>178</sup> Queste esperienze, per quanto sono state per diversi aspetti problematiche e sono sorte all'ombra del populismo latinoamericano, hanno “contribuito all'emersione effettiva delle nuove soggettività riconosciute dalle Costituzioni del trentennio, realizzando quel “*giro decolonial*”, che ha significato appunto emancipazione dai condizionamenti oppressivi ed escludenti di un diritto di matrice coloniale e non autoctona”.<sup>179</sup> Quanto appena affermato è particolarmente evidente in quello che è stato definito, dal giurista ecuadoregno Ramiro Ávila Santamaría, il *constitucionalismo andino*, risultante dalle recenti costituzioni di Ecuador e Bolivia, essendo caratterizzato dalla volontà di passare da una forma di Stato tradizionale, neoliberale, a uno Stato del *Buen Vivir*, con chiari riferimenti alla cultura indigena. Questo salto paradigmatico è evidente in quelle che possono essere

<sup>175</sup> G. SARTORI, *La rappresentanza politica* in BIBLIOTECA DEL SENATO “GIOVANNI SPADOLINI”, La lezione di Sartori. La rappresentanza politica, 2018, 11.

<sup>176</sup> Cfr. M. ZAFRA VÍCTOR, *El concepto de representación política en la teoría de la democracia de Giovanni Sartori* in Revista Española de Ciencia Política, n. 39, novembre 2015, 43-66, 50.

<sup>177</sup> Cfr. C. HEISS, *¿Qué se juega en el plebiscito chileno del 25 de octubre? (y cómo llegamos hasta aquí)*, cit., 4.

<sup>178</sup> M. CARDUCCI, *Costituzionalismo emancipatorio e “ciclo progressista” in America latina*, Dpce, Fascicolo 1, gennaio/marzo 2018, 107.

<sup>179</sup> *Ivi*, 121.

definite le “originalità” contenute da queste Costituzioni ossia i riferimenti alla *Pacha Mama*, alla Plurinazionalità, alla Democrazia Comunitaria, alla Giustizia Indigena e all’Interculturalità.<sup>180</sup>

Come anticipato, il 21 dicembre è stata promulgata la Ley 21.298 che ha previsto la presenza di 17 seggi per i popoli indigeni, in particolare: sette seggi per i Mapuche, due per gli Aymara e uno per ciascuno degli altri popoli (Rapa Nui, Quechua, Atacameño, Diaguitas, Collas, Kawéskar, Yaganes e Changos).

### 13. Conclusioni: prospettive future

Nonostante l’ampio accordo raggiunto sia in occasione dell’*Acuerdo Por la Paz Social y la Nueva Constitución*, il 15 novembre 2019, che per l’approvazione delle due leggi di riforma costituzionale (la Ley n. 21200 del 24 dicembre 2019 e la Ley n. 21216 del 20 marzo 2020), alcuni attori politici e analisti della destra ritengono che il cambiamento costituzionale non sia una risposta adeguata al malcontento sociale, che, piuttosto, dovrebbe essere affrontato attraverso politiche sociali, senza modificare la struttura politico-istituzionale del Paese. Secondo tali settori, la rivendicazione di una nuova Costituzione non deve essere ritenuta un’istanza della rivolta del 2019 ma una manovra delle *élite* politiche. Le principali cause del malcontento sociale, quindi, dovrebbero essere riconosciute nel rallentamento subito dall’economia negli ultimi anni e nella crisi di aspettative dei settori intermedi, che temono che la contrazione economica li riporti alla povertà, e non ad una critica strutturale della disuguaglianza e del modello neoliberale.<sup>181</sup> Nonostante tali posizioni, il processo costituente cileno è ormai pienamente avviato e appare evidente, dato il risultato del referendum di ottobre, la volontà della popolazione di avere una nuova Costituzione che, a differenza di quella attualmente in vigore, possa realmente essere, utilizzando le parole di Zapata Larraín, una *Casa de todos y todas*. Tale cammino è stato ostacolato, non solo dalle *élite* contrarie al cambiamento<sup>182</sup>, ma, come è stato illustrato nei precedenti paragrafi, anche dai limiti giuridici e istituzionali previsti per le riforme dalla “Costituzione di Pinochet”, dalla lealtà di alcuni settori politici e sociali verso quest’ultima e dalla diffidenza nei confronti di un nuovo processo costituente derivante dalle precedenti esperienze rientranti nell’alveolo del *nuevo constitucionalismo latinoamericano*. Secondo parte della dottrina, infatti, accettando e promuovendo l’uso ricorrente di plebisciti e referendum<sup>183</sup>, al fine di far progredire le

<sup>180</sup> Cfr. D. LASCARRO-CASTELLAR, J. MEJÍA TURIZO, *Nuevo constitucionalismo en Latinoamérica: Perspectivas epistemológicas* in Revista de la Facultad de Derecho, n. 46, gennaio/giugno 2019, 13.

<sup>181</sup> Cfr. C. HEISS, *¿Qué se juega en el plebiscito chileno del 25 de octubre? (y cómo llegamos hasta aquí)*, cit, 4.

<sup>182</sup> Per approfondire le diverse posizioni assunte dagli attori politici in occasione del referendum costituzionale si può far riferimento al volume *“La casa de todos y todas. La Nueva Constitución que Chile merece y necesita”* (Ediciones UC, 2020) del giurista Patricio Zapata Larraín in cui tale tema è trattato, nello specifico, nel primo capitolo *“¿Quiere usted una Nueva Constitución? Apruebo o Rechazo?”* e a cui è dedicato un intero capitolo dal titolo *“El debate constituyente en Chile”*.

<sup>183</sup> A proposito dell’incremento dell’utilizzo dello strumento referendario nelle democrazie contemporanee e delle problematiche che ne conseguono – nello specifico, riguardo ai referendum secessionisti svoltisi nel 1980 e nel 1995 nel Québec, al referendum indipendentista del Montenegro del 2006, a quello scozzese del 2014 e alle consultazioni popolari incostituzionali svoltesi in Catalogna nel 2014 e nel 2017 – si veda L. FROSINA, *Profili giuridici e aspetti problematici del referendum di secessione. Un’analisi comparata* in Nomos - Le attualità nel diritto, n. 3, settembre- dicembre

agende politiche e sociali, il nuovo costituzionalismo latinoamericano ha innalzato a livello costituzionale una delle caratteristiche fondamentali del populismo ossia l'appello diretto dei leader alle masse per il raggiungimento dei propri obiettivi. In realtà, più che un elemento di questa ondata di costituzionalismo, appare opportuno considerare quanto appena affermato una sua possibile degenerazione, che si inserisce in un discorso più ampio e globale – che non può essere trattato in questa sede. Bisogna, inoltre, considerare che secondo il neocostituzionalismo il progresso democratico deve avvenire, non attraverso il rapporto diretto tra il leader e le masse ma nel quadro e nei limiti previsti dalla Costituzione.<sup>184</sup>

Negli ultimi tre decenni, il Cile è rimasto ancorato al proprio assetto costituzionale e si è distinto per essere politicamente molto stabile. Alla fine, però, questa stabilità si è trasformata in rigidità e si è spezzata nel 2019. La crisi di legittimità e di fiducia in cui si trovava il sistema politico non poteva che essere superata da un atto collettivo che simboleggiasse il rinnovamento politico e che avesse lo scopo di creare una comunità.<sup>185</sup> Quanto le aspettative della popolazione cilena saranno soddisfatte dipenderà principalmente dalla misura in cui la Convenzione Costituente intenderà la sua funzione come esercizio del potere costitutivo del popolo per il popolo.<sup>186</sup>

È presumibile sostenere, alla luce di quanto illustrato nel corso di questo articolo, che al centro dei dibattiti per la nuova Costituzione ci saranno temi quali il regime politico, il tipo di Stato, le forme di partecipazione politica e i diritti dei cittadini. In particolare, per quanto riguarda il regime politico, l'azione dei costituenti dovrebbe essere volta a moderare l'iperpresidenzialismo attraverso la revisione delle norme che conferiscono all'Esecutivo l'iniziativa esclusiva in alcune materie, la gestione dell'agenda legislativa – attraverso la dichiarazione dello stato di emergenza e il potere regolamentare – anche in direzioni diverse da quelle indicate dalla legge, e il potere di veto. Anche la richiesta di moderare il centralismo politico, fiscale e amministrativo, dovrebbe essere un elemento di discussione. Per quanto riguarda, invece, la partecipazione politica, quanto già avvenuto per la regolamentazione della Convenzione Costituente e la profonda critica all'elitarismo delle istituzioni da parte della società civile, suggerisce che parte della discussione potrebbe essere incentrata sulla redistribuzione del potere e su misure di inclusione politica – in particolare, meccanismi di azione positiva per le donne, per le popolazioni indigene, per le persone con disabilità e altre categorie di cittadini emarginati – e su meccanismi di deliberazione e partecipazione popolare, vincolanti per le istituzioni. Infine, in relazione ai diritti, vi è già un intenso dibattito sulla possibilità di incorporare diritti sociali più solidi e applicabili, essendo una

---

2017. “(..)è possibile osservare come nella fase attuale di piena crisi della politica e della democrazia rappresentativa, e finanche di delegittimazione delle istituzioni, si stia assistendo a una significativa espansione della democrazia diretta e, in particolare, della democrazia referendaria, di cui i referendum indipendentisti sono una delle tante espressioni. I referendum vengono utilizzati sempre più frequentemente per offrire un punto di snodo ai fenomeni e ai movimenti separatisti, al fine di risolvere conflitti territoriali e superare, così, eventuali situazioni di incapacità decisionale e/o di stallo politico-istituzionale che possono insorgere nei sistemi di democrazia rappresentativa”. L. FROSINA, *Profili giuridici...*, cit, 34.

<sup>184</sup> Cfr. R. VICIANO, R. MARTÍNEZ, *Presentación. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo...*, cit., 20 e ss.

<sup>185</sup> Cfr. C. ZILLA, F. F. N. SCHREIBER, *The Constitutional Process in Chile...*, cit., 4.

<sup>186</sup> Cfr. O. ANSALDI, M. PARDO-VERGARA, *What Constitution? On Chile's Constitutional Awakening*, cit., 36.

questione che è stata al centro delle mobilitazioni. Presumibilmente, la possibilità di fare progressi su questi temi dipenderà dalla distribuzione dei seggi tra membri indipendenti e membri partitici e quindi dalla capacità di raggiungere accordi tra le forze politiche e le organizzazioni della società civile. Infine, è possibile affermare che, data la composizione paritaria della Convenzione, è molto probabile che i dibattiti saranno segnati da un approccio di genere ed è auspicabile che, date le premesse, il dibattito costituzionale sia aperto alla cittadinanza e alla società civile organizzata, attraverso meccanismi non solo di divulgazione, ma anche di partecipazione.<sup>187</sup>

Trattando ancora del possibile contenuto della nuova Costituzione, bisogna tener presente che nessuna Costituzione politica può essere separata dalla storia istituzionale del proprio Paese. Molte disposizioni attualmente vigenti in Cile risalgono, infatti, non solo al 1925 ma anche al 1833 e, addirittura, al 1828 e fanno parte del patrimonio costituzionale, definito da alcuni Costituzione storica. Diritti essenziali come il diritto alla vita, all'uguaglianza, al giusto processo, alla libertà di opinione, di movimento e di associazione, il diritto al lavoro e alla proprietà, solo per citarne alcuni, risalgono ai primi testi del 1812. Inoltre, difficilmente il nuovo testo costituzionale non prenderà in considerazione le risoluzioni della Corte Suprema, che nell'ultimo secolo e mezzo ha contribuito allo sviluppo dell'ordinamento cileno e alla tutela dei diritti sociali, e non prevederà istituti come: il *recurso de protección* (1976), che mira a limitare gli abusi da parte dei singoli e dell'amministrazione e tutela i diritti fondamentali; la magistratura, guidata dalla Corte Suprema; la *Contraloría General de la República*, che dal 1927 emette pareri aventi ad oggetto gli atti dell'amministrazione ed è stata costituzionalizzata nel 1943; la Banca Centrale, creata nel 1925 e inserita in Costituzione nel 1980, che ha acquisito un ruolo essenziale per la stabilità monetaria; il Tribunale Costituzionale, istituito nel 1970 e indispensabile nella contemporaneità.<sup>188</sup>

Infine, appare opportuno, per poter comprendere pienamente la portata innovativa del processo costituente in corso, analizzare, seppur concisamente, i processi che hanno portato alla nascita delle Costituzioni precedenti a quella del 1980. Per quanto riguarda le Costituzioni storiche più rilevanti (1828, 1833, 1925) solo la Costituzione liberale del 1828<sup>189</sup>, influenzata da un precoce ed effimero liberalismo democratico sotto l'influenza francese, americana e della Costituzione di Cadice, è stata frutto di un potere costituente originario democratico, per gli *standard* dell'epoca<sup>190</sup> che si manifestò attraverso una Convenzione appositamente designata per redigere la Carta fondamentale. Allo stesso modo, la Costituzione del 1833<sup>191</sup> fu elaborata dalla cosiddetta Grande Convenzione,

<sup>187</sup> Cfr. C. HEISS, *¿Qué se juega en el plebiscito chileno del 25 de octubre? (y cómo llegamos hasta aquí)*, cit., 8-9.

<sup>188</sup> Cfr. A. M. GARCÍA BARZELATTO, E. NAVARRO BELTRÁN, *¿Hoja en Blanco?..*, cit., 37 e ss.

<sup>189</sup> Per un quadro generale sulla Costituzione del 1828 si consiglia *Constituciones políticas. Constitución Política de la República de Chile* a cura della Biblioteca del Congreso Nacional de Chile reperibile al seguente indirizzo: [https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle\\_constitucion?handle=10221.1/18432](https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle_constitucion?handle=10221.1/18432)

<sup>190</sup> Cfr. F. ZUÑIGA URBINA, *Nueva Constitución: Reforma y poder constituyente en Chile*, cit., 144.

<sup>191</sup> Per un quadro generale sulla Costituzione del 1833 si consiglia *Constituciones políticas y Actas constitucionales. Constitución de la República chilena, jurada y promulgada el 25 de mayo de 1833* a cura della Biblioteca del Congreso Nacional de Chile reperibile al seguente indirizzo: [https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle\\_constitucion?handle=10221.1/17685](https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle_constitucion?handle=10221.1/17685)

composta da venti cittadini e sedici deputati, e la sua stesura finale fu affidata a un comitato di redazione composto da sette membri.<sup>192</sup> Questa Costituzione conservatrice, frutto del potere costituente delle forze armate e di un settore dell'oligarchia (*peluconomismo-estanquero*), fu concepita come una riforma alla costituzione del 1828, nonostante la presenza di una clausola che ne bloccava la revisione per otto anni. Anche la Costituzione del 1925<sup>193</sup> fu presentata come una riforma al testo costituzionale anteriore e fu il risultato di un potere costituente relativamente democratico, frutto formale di una sottocommissione di riforma designata dal Presidente Alessandri Palma. Nonostante tale testo fu ratificato in seguito ad un referendum, è necessario tenere in considerazione che ebbe luce per la pressione dell'esercito e aveva come obiettivo ristabilire l'autorità presidenziale e l'ordine. Per quanto riguarda, infine, la Costituzione del 1980, dalla nostra ricostruzione appare evidente che il suo processo di elaborazione non è stato democratico, per cui, in questo quadro storico costituzionale, l'unica esperienza che appare comparabile diacronicamente ad un'Assemblea costituente, seppure con enormi limiti, è il Congresso Costituente eletto per la discussione e l'approvazione della Costituzione del 1828. Così come avvenuto per il processo costituente in corso, il momento costituente ottocentesco non fu preceduto da una rottura, una rivoluzione o un crollo del sistema politico, ma al contrario si trattò di uno sforzo di liberalismo democratico per dotare lo Stato nazionale di una Costituzione “*racional normativa*”.<sup>194</sup>

Come si è cercato di mettere in rilievo nel corso di questa disamina, il processo costituente cileno è caratterizzato da numerose e notevoli peculiarità e per alcuni aspetti si tratta un *unicum* nel panorama comparativistico internazionale. Si è trattato di un percorso che non ha comportato una rottura, una guerra civile, una rivoluzione o un colpo di Stato, ma di una specifica riforma costituzionale che consentirà, se i cittadini lo vorranno, la sostituzione integrale della Costituzione del 1980. Inoltre, il fatto che l'organo costituente sarà integrato in modo paritario fa intravedere la volontà di ripensare, seppur in parte, la democrazia. A tale decisione, infatti, appare sottesa la visione, condivisa e generalizzata, di una democrazia che promuova l'uguaglianza di tutte le persone al di là del sesso, della classe sociale e dell'appartenenza etnica, non solo da un punto di vista formale, e l'idea di popolo non come entità astratta e omogenea ma concreta, espressione di una comunità diversificata e caratterizzata da necessità diverse.

Il processo costituente cileno appare, a chi scrive, un'enorme possibilità per il costituzionalismo contemporaneo e per la democrazia, il banco di prova per realizzare un assetto istituzionale e normativo che tuteli le minoranze, che promuova la parità e la giustizia sociale e che si inserisca in un contesto più ampio quale quello globale.

<sup>192</sup> Cfr. A. M. GARCÍA BARZELATTO, E. NAVARRO BELTRÁN, *¿Hoja en Blanco?..*, cit., 13-14.

<sup>193</sup> Per un quadro generale sulla Costituzione del 1925 si consiglia *Constitución Política de 1925* a cura della Biblioteca del Congreso Nacional de Chile reperibile al seguente indirizzo: [https://www.bcn.cl/ecivica\\_restringido/cconst](https://www.bcn.cl/ecivica_restringido/cconst)

<sup>194</sup> Per un quadro più ampio e dettagliato non solo sulle Costituzioni storiche cilene ma anche sul processo di formazione dello Stato cileno, a partire dal periodo coloniale, e sul suo processo di democratizzazione si rinvia a A. R. HYBEL, *The Making of Flawed Democracies in the Americas. The United States, Chile, Argentina, and Peru*, Palgrave – Macmillan, 2020.



## ABSTRACT

Il presente contributo si pone l'obiettivo di illustrare le motivazioni storiche e sociali che hanno portato la maggior parte della popolazione cilena ad esprimersi, il 25 ottobre 2020, a favore di una nuova Costituzione. La richiesta di una nuova Costituzione in Cile non è recente, ma affonda le sue radici nella sanguinosa dittatura militare di Augusto Pinochet, nella mai realmente compiuta transizione alla democrazia e, soprattutto, nella concessa *Constitución Política de la República de Chile* (CPR) del 1980, questioni che verranno esposte e chiarite nel corso di questo articolo. Inoltre, verrà illustrata l'evoluzione istituzionale e costituzionale cilena successiva alla fine della dittatura militare, evidenziandone le conquiste e le numerose criticità e, nella parte finale del suddetto contributo, dopo aver esposto gli eventi che hanno condotto al plebiscito del 25 ottobre, verranno analizzate la composizione e il funzionamento della futura Convenzione Costituente e la possibile evoluzione di questo percorso durato più di trent'anni.

The aim of this article is to explain and clarify the historical and social reasons behind the vote of the majority of the Chilean population in favor of a new Constitution. The demand for a new constitution has its roots in the past, more specifically in the dictatorship of Augusto Pinochet, in the missed Chilean transition to democracy and, above all, in the granted *Constitución Política de la República de Chile* (CPR) of 1980. The article will explore each one of these historical developments and more recent events that led to the plebiscite of the 25th October 2020. Furthermore, the article will describe the institutional and constitutional evolution of Chile following the end of the military dictatorship, its achievements and numerous criticisms. In the final part of the contribution the composition and functioning of the future Constituent Body and the possible evolution of these changes, that started thirty years ago, will be discussed.

**PAROLE CHIAVE:** processo costituente cileno, *Constitución Política de la República de Chile*, transizione democratica, Asamblea Costituente, *nuevo constitucionalismo latinoamericano*.

**KEYWORDS:** Chilean constituent process, *Constitución Política de la República de Chile*, democratic transition, Constituent Assembly, *nuevo constitucionalismo latinoamericano*.