

# Le costituzioni partecipate nell'area andina. Esperienze costituenti a confronto in vista dell'elezione dell'Assemblea costituente cilena

di Isabella M. Lo Presti

SOMMARIO: 1. Note introduttive. – 2. La partecipazione nei processi costituenti e il ricorso alle procedure deliberative. Inquadramento teorico della ricerca. – 3. Prime manifestazioni del *nuevo constitucionalismo* andino. Il processo costituente colombiano. – 3.1. Le distorsioni della partecipazione nel processo costituente boliviano. – 3.2. L'esperienza ecuadoriana come monito per i futuri processi costituenti partecipativi. – 4. Le costituzioni partecipate come manifesto del *nuevo constitucionalismo* andino. – 5. L'avvio del processo costituente in Cile tra aspettative e realtà. – 5.1. Previsioni sul futuro del processo costituente in Cile alla luce delle esperienze passate. – 6. Alcune considerazioni conclusive.

## 1. Note introduttive

Il titolo del presente contributo trae spunto dalla categoria di elaborazione dottrinale che riunisce una serie di processi costituenti, caratterizzati da un elemento comune: in essi «la società entra direttamente nel processo di formazione della costituzione e di elaborazione delle sue norme, attraverso procedimenti più o meno formalizzati»<sup>1</sup>. In tal senso, l'America latina sembra aver fatto della partecipazione un carattere endogeno dei processi costituenti più recenti<sup>2</sup>, anche se non sono mancate esperienze similari nel panorama europeo, come avvenuto per la riforma costituzionale irlandese o per il tentativo, seppur incompiuto, di approvazione di una nuova Costituzione islandese<sup>3</sup>.

Il rinnovato interesse verso processi costituenti caratterizzati dal ricorso ai meccanismi di partecipazione popolare si deve al vivace dibattito attualmente in corso sulle vicende costituzionali del Cile. Dall'*estallido social*<sup>4</sup> all'approvazione

<sup>1</sup> Cfr. U. ALLEGRETTI, *Recenti costituzioni partecipate: Islanda, Ecuador, Bolivia*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 3/2013, 691.

<sup>2</sup> L'iperproduttività di nuovi testi costituzionali in tale area geografica è segnalata da A. M. BEJARANO, P. NAVIA, A. PÉREZ-LIÑÁN, G. NEGRETTO, *Tuercas y tornillos en la fábrica de constituciones. Un debate en torno a Making Constitutions. Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America* di Gabriel Negretto, in *Política y gobierno*, n. 2/2014, 479 e ss.

<sup>3</sup> Si rinvia su tali esperienze a N. PETTINARI, *Gli strumenti di democrazia partecipativa nelle costituzioni e la partecipazione ai processi costituenti. Verso un nuovo sviluppo della qualità democratica?*, in *Federalismi.it*, n. 15/2019, 21 e ss., in *www.federalismi.it*; si veda anche L. G. SCIANNELLA, *Il processo costituente islandese e la democrazia 2.0*, in *La democrazia partecipativa nell'esperienza della Repubblica. Nuovi segnali dalla società civile*, a cura di C. DI MARCO, F. RICCI, L. G. SCIANNELLA, Napoli, 2012, 53 ss.

<sup>4</sup> Espressione utilizzata per indicare le proteste e le sommosse popolari verificatesi il 18 ottobre 2019 nella capitale e proseguite nelle settimane successive in tutto il Paese. Cfr. V. PIERGIGLI, *Dagli "stati di eccezione" al processo costituente. Una ricostruzione della recente esperienza cilena*, in *DPCE Online* (Osservatorio sul processo costituente cileno), 5, <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/index>.

della riforma costituzionale che ha legittimato la celebrazione del *plebiscito nacional* del 25 ottobre 2020, il processo di *constitution-making* cileno si pone già in linea con alcuni elementi procedurali precedentemente sperimentati in altri ordinamenti geograficamente e culturalmente affini, quali la Colombia, l'Ecuador e la Bolivia. Le esperienze scelte sono considerate come pioniere di un nuovo modello di processo costituente<sup>5</sup>, affermatosi nell'area andina, nel quale la partecipazione popolare permea l'intera procedura di elaborazione della nuova norma fondamentale. Si realizza, così, un ampliamento dei momenti e del novero degli strumenti che garantiscono il coinvolgimento popolare nella formazione della Costituzione, andando oltre la fase dell'elezione dei costituenti e senza fermarsi alle sole consultazioni referendarie<sup>6</sup>.

L'analisi del carattere partecipativo dei processi costituenti analizzati si intreccia con un ulteriore profilo di indagine, inerente agli effetti che tali procedure partecipative hanno prodotto sul contenuto delle nuove costituzioni. In merito a questo profilo, i risultati della ricerca evidenziano due aspetti comuni ai testi costituzionali oggetto di esame: in primo luogo, si rileva la costituzionalizzazione di strumenti partecipativo- deliberativi, per lungo tempo rimessi alla normazione del legislatore ordinario, principalmente sub-statale; in secondo luogo, il coinvolgimento di molteplici gruppi sociali e delle comunità indigene nella redazione dei testi costituzionali esaminati ha dato origine a una fusione tra formante culturale e legislativo<sup>7</sup>, che ha portato all'inclusione nelle costituzioni di elementi extragiuridici, confermando uno dei tratti identitari del *nuevo constitucionalismo andino*<sup>8</sup>. È proprio a partire dalle esperienze costituenti esaminate, e da

<sup>5</sup> In tal senso, F. SOTO, Y. WELP, *Los «diálogos ciudadanos». Chile ante el giro deliberativo*, Santiago de Chile, 2017, 144.

<sup>6</sup> In J. ELSTER, *Forces and Mechanisms in the Constitution-making Process*, in *Duke Law Review*, vol. 45, 1995, 373, la ratifica popolare del testo approvato dall'Assemblea costituente, laddove prevista, è considerata comunque un elemento in grado di *amplificare* gli effetti della partecipazione popolare, incidendo, non solo sulla fase finale del processo costituente, ma anche sui lavori della stessa Assemblea costituente. Il referendum, secondo la lettura di Elster agisce, infatti, come un *downstream constraint* in quanto influenza i costituenti, ben consapevoli che il testo da loro elaborato sarà oggetto di una verifica popolare finale. In questo senso anche T. GINSBURG, J. BLOUNT, Z. ELKINS, *The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval*, in *Temple Law Review*, n. 2/2008, 367, che osservano: «*ratification is, thus, a downstream constraint that can hamstring leaders in an earlier stage who recognize that their document must ultimately obtain public approval. Although only one of many points in the process in which public participation can be realized, it is the key point, and can have significant impact on upstream processes of constitutional design*».

<sup>7</sup> Cfr. S. BAGNI, *Il sumak kawsay: da cosmovisione indigena a principio costituzionale in Ecuador*, in *Le sfide della sostenibilità. Il buen vivir andino dalla prospettiva europea*, a cura di S. BALDIN, M. ZAGO, Bologna, 2012, 98.

<sup>8</sup> Tra i teorici del *nuevo constitucionalismo* latinoamericano si vedano i contributi di R. VICIANO PASTOR, R. MARTINEZ DALMAU, *Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, in *El nuevo constitucionalismo en America Latina*, a cura di Corte Constitucional del Ecuador, 2010, 9 ss.; ID., *Fundamento teórico del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, in *Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano*,

altre similari che hanno interessato l'area andina, che si è affermata questa nuova “teoria della Costituzione”<sup>9</sup>, basata sull'individuazione dei caratteri, formali e sostanziali, che accumulano i testi costituzionali adottati attraverso processi costituenti inclusivi e partecipativi. Tuttavia, come si avrà modo di osservare, il carattere partecipativo di questi processi è stato amplificato rispetto ad altri elementi, pur determinanti, tra cui, ad esempio, l'incidenza di forti *leader* politici<sup>10</sup>. Inoltre, l'analisi comparata ha evidenziato una problematica comune ad alcune esperienze: la partecipazione massiva non strutturata. Tale aspetto ha generato in alcuni casi una iperproduzione di proposte, molte delle quali inutilizzabili ai fini della stesura del testo costituzionale; in altri casi, mancando un adeguato sistema di processamento dei contenuti prodotti dalla deliberazione popolare, non è stato possibile verificare l'impatto che questi hanno prodotto in fase di *drafting*.

## 2. *La partecipazione nei processi costituenti e il ricorso alle procedure deliberative. Inquadramento teorico della ricerca*

Operazione propedeutica all'esame dei processi costituenti oggetto di comparazione è la definizione delle caratteristiche che consentiranno di qualificare gli stessi come partecipati e deliberativi. Tale analisi non può che prendere avvio da una breve premessa sulla varietà delle soluzioni proposte in dottrina in merito al possibile inquadramento teorico della partecipazione come modello di democrazia. Manca, infatti, tutt'oggi una teoria compiuta e organica che riconosca l'autonomia della democrazia partecipativa<sup>11</sup>. La “partecipazione” può, dunque, rilevare come principio costituzionale, come modello di democrazia, ma anche come paradigma di quel novero di pratiche messe in atto, principalmente in

---

a cura di R. VICIANO PASTOR, Valencia, 2012, spec. 20 e ss. Cfr. Anche M. CARBONELL, *Nuevos tiempos para el constitucionalismo*, in *Neoconstitucionalismo(s)*, a cura di M. CARBONELL, Madrid, 2003; e ancora cfr. B. DE SOUSA SANTOS, *Refundación del Estado en América Latina*, Lima, 2010. Sulle specificità dei processi costituenti andini e il loro difficile inquadramento nelle teorie classiche del *constitution-making* si rimanda a A. ARATO, *Post Sovereign Constitution Making*, Oxford, 2016, 294 e ss.

<sup>9</sup> Cfr. G. SALMORÁN, *Bolivia, Ecuador y Venezuela: ¿un nuevo constitucionalismo latinoamericano o nuevas autoacias plebiscitarias?*, in *Diritto e Questioni Pubbliche: Rivista di Filosofia del Diritto e Cultura Giuridica*, n. 2, 2016, 134.

<sup>10</sup> Una lettura più critica del *nuevo constitucionalismo* andino è presentata da R. GARGARELLA, C. COURTIS, *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*, Chile, 2009, nonché da P. SALAZAR UGARTE, *Política y derecho. Derechos y garantías. Cinco ensayos latinoamericanos*, Mexico, 2013. Tra i contributi della dottrina italiana, sempre in chiave critica, si veda A. MASTROMARINO, *Il nuevo constitucionalismo latinoamericano: una lettura in prospettiva*, in *Diritto pubblico comparato e europeo*, fascicolo 2, aprile- giugno 2020, 317- 361.

<sup>11</sup> Si veda in tal senso, *ex multis*, G. COTTURRI, *La democrazia partecipativa*, in *Democrazia e Diritto*, 1/2005, p. 2 e ss. nonché A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2017, 47 e ss.

ambito locale, al fine di favorire l'interazione tra i cittadini e le istituzioni nell'adozione di decisioni pubbliche.

Distinta è la genesi e la natura della democrazia deliberativa, affermatasi come risultato della teorizzazione statunitense e basata sulla proceduralizzazione di strumenti che favoriscono il confronto dialogico dei partecipanti, al fine di migliorare i processi decisionali pubblici. Il rapporto tra i due modelli di democrazia richiamati è oggetto di una nutrita produzione dottrinale<sup>12</sup>, nella quale si rinvengono letture divergenti. Tra queste sempre più spazio sembra acquisire la tesi in base alla quale la democrazia deliberativa integrerebbe una forma di democrazia partecipativa, ma dalla portata più circoscritta e definita<sup>13</sup>. Si tratterebbe, dunque, di un rapporto *species-genus*, in base al quale ogni esperienza deliberativa è anche partecipativa<sup>14</sup>. Viene, così, esclusa la configurazione di un modello autonomo e alternativo di democrazia deliberativa, mancando quel grado di sistematicità necessario per includerla in una tassonomia dei sistemi<sup>15</sup>.

Questa breve premessa, è utile per comprendere quali sono gli aspetti da considerare per poter qualificare i processi costituenti come partecipativi. A tal proposito i canali partecipativi che consentono quel coinvolgimento della società nel processo di formazione della Costituzione, precedentemente richiamato, possono assumere forme diverse e inserirsi in momenti differenti: nella fase genetica, la partecipazione può essere assicurata sia attraverso lo strumento del referendum, che avvia formalmente il processo costituente, ma anche nella forma spontanea e non regolamentata dei movimenti sociali che reclamano un cambio costituzionale<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> A titolo esemplificativo ma non esaustivo si veda A. FLORIDIA, *Un'idea deliberativa della democrazia: genealogia e principi*, Bologna, 2017; N. URBINATI, *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Roma, 2009; V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018; J.S. FISHKIN, P. LASLETT, *Debating Deliberative Democracy*, Malden, 2003; P. PICIACCHIA, *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National*, in *DPCE Online*, n. 3, 2020, 3193 ss., <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/index>; F. POLITI, *Democrazia rappresentativa versus democrazia diretta. Riflessioni preliminari su democrazia parlamentare, democrazia partecipativa e democrazia deliberativa*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2021, 519 e ss.

<sup>13</sup> Cfr. L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e Diritto*, 4/2006, p. 14.

<sup>14</sup> Contrario a tale tesi R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?*, in *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, a cura di U. ALLEGRETTI, Firenze, 2010, p. 67 che osserva come il concetto di democrazia deliberativa rinvii «a un complesso insieme teorico, molto differenziato al suo interno» (corsivo dell'Autrice).

<sup>15</sup> Cfr. R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, in *Federalismi.it*, 2 ottobre 2017, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). La proposta di elaborare due “famiglie” di pratiche distinte, partecipative e deliberative, si rinviene in U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in *Democrazia partecipativa. Esperienze cit.*, p. 17; nello stesso senso, cfr. D. GIANNETTI, *Modelli e pratiche della democrazia deliberativa*, in *Strumenti della democrazia*, a cura di G. Pasquino, Bologna, 2007, 151.

<sup>16</sup> Cfr. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo cit.*, p. 13. In tal caso è possibile

Nelle esperienze costituenti più recenti, questi canali partecipativi sono stati arricchiti da nuove pratiche di coinvolgimento attivo dei consociati, più o meno formalizzate, che hanno svolto una funzione integrativa del meccanismo rappresentativo che rimette ad un organo *ad hoc* la stesura della nuova Costituzione. Si tratta di strumenti propriamente deliberativi che, come osservato in dottrina, poggiano su due elementi indefettibili: «l'uso del confronto argomentato»<sup>17</sup> tra i partecipanti e la capacità della deliberazione di orientare la decisione finale<sup>18</sup>. Nei processi partecipativi, può, dunque, riscontrarsi un carattere deliberativo quando questi sono articolati nel rispetto delle fasi, dei tempi e degli attori della deliberazione, ma soprattutto quando sia previsto un adeguato meccanismo di trasferimento dei risultati conseguiti con metodo deliberativo all'organo incaricato di redigere il nuovo testo costituzionale<sup>19</sup>. È proprio l'incisività delle arene deliberative sulla decisione finale che costituisce il vero *discrimen* con le pratiche partecipative; incisività non solo diretta, ma anche indiretta, intesa come «*como ampliación de la agenda pública y formación colectiva de opiniones, que en definitiva puede afectar el texto constitucional y la construcción de su legitimidad*»<sup>20</sup>.

### 3. Prime manifestazioni del nuovo costituzionalismo andino. Il processo costituente colombiano

L'esperienza costituente colombiana si colloca come capofila dei processi scelti per lo svolgimento di una breve analisi comparata, presentando quelle caratteristiche che sono state riconosciute come proprie del *nuevo constitucionalismo andino*: una genesi popolare, basata sulla mobilitazione delle classi sociali escluse o marginalizzate dall'*establishment* di governo<sup>21</sup>; una forte vocazione partecipativa del processo costituente; l'inclusione nel nuovo testo costituzionale di principi e

---

riconoscere un'iniziativa costituzionale popolare, anche denominata “*idea-generating stage*” da KG. BANTING, R. SIMEON, *Redesigning the State: The Politics of Constitutional Change*, Toronto, 1985 citato da G. JACOBSON, M. SCHOR, *Comparative constitutional Theory*, Cheltenham, 2018, 440.

<sup>17</sup> Cfr. L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia* cit., 14.

<sup>18</sup> Cfr. P. VIPIANA, *La democrazia deliberativa a livello regionale*, in *Federalismi.it*, 2018, 3, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>19</sup> Una chiara definizione di processo costituente deliberativo è articolata in Y. GHALI, G. GALLI, *Constitution Building Processes and Democratization*, in *International IDEA's handbook “Democracy, Conflict, and Human Security: Further Readings”*, 2006, 16, in base alla quale il carattere deliberativo indicherebbe «*a process of negotiation which is based on clear goals (of the national interest and social justice) and sufficient information and knowledge, aimed at exchanges of ideas, clarification of differences, persuasion and agreements*».

<sup>20</sup> Cfr. F. SOTO, Y. WELP, *Los «diálogos ciudadanos»* cit., 143. Gli Autori sottolineano che «*para que la participación genere un efecto deliberativo se requiere más que buena voluntad, se necesita un diseño desplegado a lo largo de todo el proceso y que brinde a los nuevos actores mecanismos concretos para la deliberación, incorporados al debate un espacio que trascienda la dinámica de acuerdos y desacuerdos de la élite política*».

<sup>21</sup> Cfr. KG. BANTING, R. SIMEON, *Redesigning the State* cit., 440.

valori propri delle componenti culturali ed etniche del paese. I summenzionati elementi si presentano nel processo colombiano ancora ad uno stato embrionale, mentre sono emersi in maniera più evidente in Ecuador e Bolivia.

L'avvio del processo costituente colombiano è legato all'azione del “*movimiento de la séptima papeleta*”, nato in seguito alla celebrazione di incontri informali tra studenti universitari, animati dal progetto di stimolare la convocazione di una Assemblea costituente che redigesse una nuova Costituzione. La celebrazione delle elezioni parlamentari, delle Assemblee Dipartimentali, del Consiglio municipale e dei Sindaci, che si sarebbero svolte nel mese di marzo del 1990, fu l'occasione proficua per manifestare le proprie istanze. Gli elettori vennero, infatti, incitati a presentare un'ulteriore scheda elettorale, nella quale si chiedeva l'avvio di un processo costituente<sup>22</sup>. Da qui la denominazione del movimento, come *de la séptima papeleta*. Le istanze emerse dalla protesta, suffragate da un'alta percentuale di voti espressi in favore dell'insediamento di una Assemblea costituente, furono recepite nei mesi seguenti dal governo colombiano. A fronte dei disordini pubblici e della violenza culminata negli omicidi di alcuni candidati presidenziali, si decise di procedere all'attivazione dell'*estadio de sitio*<sup>23</sup>. Con il decreto che fissava le coordinate del regime emergenziale si stabiliva che, in occasione delle imminenti elezioni presidenziali, si sarebbe proceduto ad un nuovo e ufficiale scrutinio dei voti espressi in favore della convocazione di una Assemblea costituente<sup>24</sup>. In tale contesto si insediò il neo eletto Presidente Gaviria che confermò il proprio appoggio al processo costituente. Le funzioni, la composizione e la durata del mandato dell'Assemblea costituente furono determinate da un accordo tra il Presidente e le principali forze politiche presenti in parlamento<sup>25</sup>. Come emerge dagli eventi richiamati, nella fase di avvio del processo costituente colombiano si rintraccia, dunque, una profonda commistione tra fattori sociali e politici che influi in maniera determinante sui caratteri di tale esperienza<sup>26</sup>.

Per ciò che concerne la partecipazione popolare, sin dalla fase precedente

<sup>22</sup> La scheda elettorale presentava la dicitura «*Voto por Colombia, sí, a una Asamblea Nacional Constituyente*», cfr. C. JIMÉNEZ MARTÍN, *Momentos, escenarios y sujetos de la producción constituyente. Aproximaciones críticas al proceso constitucional de los noventa*, in *Análisis Político*, n. 58/2006, 141.

<sup>23</sup> *Decreto de Estado de sitio N. 227 de 3 de mayo de 1990*, pubblicato nel *Diario Oficial* n. 39335, 4 maggio 1990.

<sup>24</sup> Avverso il decreto venne proposto ricorso alla *Corte Suprema de Justicia* che, con sentenza del 24 maggio 1990, n. 2149 -334 E, confermava la sua costituzionalità.

<sup>25</sup> L'accordo venne recepito dal decreto presidenziale n. 1926 con il quale si confermava la vigenza dell'*estadio de sitio* e si convocavano le elezioni per la scelta dei membri dell'Assemblea costituente. Cfr. C. JIMÉNEZ MARTÍN, *Momentos, escenarios y cit.*, 143.

<sup>26</sup> In A. DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA, *Democracia pactada. El Frente Nacional y el proceso constituyente de 1991 en Colombia*, Lima, 2002, la fine della Guerra Fredda viene indicata come un elemento che influi, seppur in maniera indiretta, sul processo costituente colombiano in quanto si trattò di un evento che rimodulò l'egemonia statunitense sull'America latina.

all'insediamento dell'Assemblea costituente, fu attivo un doppio canale partecipativo: in tutto il Paese si organizzarono diversi *meeting* dai quali emersero numerose proposte che vennero processate dalle "commissioni preparatorie", incaricate di redigere documenti di sintesi che avrebbero, poi, orientato i lavori dell'Assemblea costituente. Quest'ultima, eletta a suffragio universale, risultò composta non solo da rappresentanti del mondo politico ma anche da esponenti delle organizzazioni sociali e dai membri delle comunità indigene. Tuttavia, il forte astensionismo registrato alle elezioni dei costituenti e la frammentarietà interna all'Assemblea incisero in maniera determinante sulla stesura del testo costituzionale. I risultati prodotti dalla deliberazione cittadina furono, infatti, processati in ragione della necessità di raggiungere un compromesso interno all'Assemblea che, secondo le previsioni del regolamento interno<sup>27</sup>, avrebbe dovuto concludere il proprio mandato in soli cinque mesi dall'insediamento<sup>28</sup>. In questa fase, il fattore politico risultò prevalente sul carattere partecipativo del processo costituente che, pur essendo annoverato da alcuni autori come un processo ad "apertura partecipativa"<sup>29</sup>, subì l'influenza di un forte "elitismo estructurado"<sup>30</sup>. Il testo costituzionale che venne approvato dalla Costituente manifesta chiaramente il suo carattere consensuale, prodotto dei compromessi politici basati su coalizioni che venivano create e ricomposte in base alle tematiche discusse e che non garantirono quel cambio profondo che era stato auspicato come risultato della partecipazione popolare al processo costituente.

---

<sup>27</sup> *Reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta Constitucional, n.13 de 1 de marzo de 1991*, consultabile al link: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3797>.

<sup>28</sup> Questo lasso temporale veniva ulteriormente ripartito tra le attività principali demandate alla Assemblea costituente così come stabilito dagli artt. 2, 29, 37, 41 e 42 del regolamento della Costituente.

<sup>29</sup> Cfr. Y. WELP, F. SOTO, *Beyond Fashion and Smokescreens: Citizens' Deliberation of Constitutional Amendments*, in *ConstDelib Working Paper Series*, n. 7, 2020, 1-27. L'analisi realizzata dagli Autori suddivide i processi costituenti deliberativi riconducibili alla sesta ondata- secondo la classificazione realizzata da J. Elster- in cinque modelli diversi, ordinati sulla base di un grado di partecipazione popolare crescente: nelle prime due classi, costituite rispettivamente dai "symbolic deliberative processes" e dai "prejudiced deliberative proces", nei quali la partecipazione popolare è meramente simbolica o non raggiunge un grado di proceduralizzazione minimo, tale da potersi considerare effettiva. Nel terzo e quarto modello la partecipazione è effettiva ma le due classi differiscono per la mancanza, nel primo caso, di meccanismi di sistematizzazione dei contenuti generati dagli strumenti partecipativi adottati (si parla dunque di "participatory overflow" per i processi costituenti realizzati in Venezuela, Ecuador, e Bolivia), mentre tra le numerose esperienze classificate come "constituent opening" si segnalano quella colombiana e il tentativo di revisione costituzionale avviato in Cile sotto la presidenza Bachelet (cfr. pr. 5.1). Infine, l'ultimo modello presenta tutte le condizioni per poter essere qualificato come deliberativo e vi rientrano i processi costituenti del Brasile, dell'Islanda e delle riforme realizzate in Irlanda. Sulla classificazione dei processi costituenti richiamata dagli Autori si veda J. ELSTER, *Forces and Mechanisms* cit., 368 e ss.

<sup>30</sup> Cfr. F. SOTO, Y. WELP, *Los «diálogos ciudadanos»* cit., 147.

### 3.1. *Le distorsioni della partecipazione nel processo costituente boliviano*

Il testo costituzionale boliviano, approvato nel 2008 e ratificato nel 2009, è considerato il prototipo del modello di Costituzione partecipata<sup>31</sup>, in virtù dell'attivismo delle diverse classi sociali e delle comunità indigene, organizzatesi nel *Pacto de Unidad* che diede impulso al processo costituente. Si procedette, infatti, dapprima alla riforma della Costituzione allora vigente, risalente al 1967, introducendo nell'ambito del titolo dedicato alla revisione costituzionale una espressa menzione della Assemblea costituente, quale organo incaricato di procedere all'adozione di un nuovo testo fondamentale<sup>32</sup>. La *Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente* fissò, poi, i caratteri e le funzioni di tale organo collegiale, stabilendo le regole per la composizione dell'Assemblea, individuando i limiti temporali e sostanziali del mandato dei costituenti<sup>33</sup> e assicurando la pubblicità delle sedute e dei lavori. Anche nell'esperienza boliviana, la partecipazione popolare venne garantita già prima dell'inizio dei lavori della Assemblea costituente, attraverso l'istituzione di un organismo speciale, il *Consejo Nacional Pre Constituyente*<sup>34</sup>, successivamente sostituito dalla *Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente y el Referéndum Autonómico*. Obiettivo principale della sua azione era la promozione di eventi assembleari locali<sup>35</sup> e il processamento delle proposte elaborate in queste sedi, al fine di elaborare report illustrativi, che sarebbero stati messi a disposizione delle commissioni costituenti. Anche durante l'avvio della fase assembleare dei lavori, la partecipazione popolare

<sup>31</sup> Cfr. U. ALLEGRETTI, *Recenti costituzioni partecipate* cit., 695.

<sup>32</sup> L'articolo 232 introdotto con la *Ley n. 2.631 de febrero de 2004* rimetteva al legislatore l'adozione di una legge per la convocazione dell'Assemblea costituente, stabilendo quale *quorum* per la sua approvazione la maggioranza qualificata dei due terzi dei membri del Congresso nazionale; è in ragione di tale previsione che si spiega il carattere "especial" della *Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente (LECAC) de 6 de marzo de 2006*.

<sup>33</sup> L'Assemblea costituente avrebbe dovuto concludere i lavori per la redazione del testo costituzionale entro dodici mesi dalla prima sessione inaugurale. Nell'esercizio del suo mandato avrebbe potuto svolgere esclusivamente le attività finalizzate alla redazione della nuova Costituzione non potendo esercitare altri poteri costituzionali. Inoltre, l'Assemblea costituente avrebbe dovuto rispettare il risultato del referendum sulle autonomie territoriali che venne celebrato prima dell'inizio dei lavori sulla base della *Ley de convocatoria a un referéndum sobre autonomías departamentales de 6 de marzo de 2006* per consentire agli elettori di scegliere la propria organizzazione autonoma.

<sup>34</sup> Ley N. 3091 de julio de 2005.

<sup>35</sup> Nel report realizzato da M. G. MEZA-LOPEHANDÍA, *Elementos del proceso constituyente boliviano Funcionamiento de la Asamblea Constituyente de 2006*, per Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Chile, maggio 2020, disponibile alla pagina web [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28697/2/BCN2020\\_\\_\\_Proceso\\_constituyente\\_boliviano.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28697/2/BCN2020___Proceso_constituyente_boliviano.pdf) a proposito del lavoro svolto dalla *Representación Presidencial* si riportano i seguenti dati: «*elaboró y distribuyó material de difusión del trabajo de la AC y realizó mas de 600 eventos de información y deliberación a lo largo del país, un programa radial que habría tenido una audiencia de unas 3 millones de personas y la edición de 3 libros y 3 números del periódico El Constituyente*».

venne garantita attraverso la previsione delle *Representaciones Departamentales*<sup>36</sup>. Si trattava di strutture amministrative decentrate, dipendenti dalla stessa Assemblea costituente, che consentivano un dialogo diretto tra i costituenti eletti nei nove dipartimenti del Paese e la società civile. Il regolamento interno dell'Assemblea costituente consacrò la *iniciativa constituyente ciudadana*, corrispondente al diritto dei cittadini di presentare proposte, sia individualmente che collettivamente, alle commissioni costituenti competenti per materia, obbligate poi a trattarle<sup>37</sup>. L'Assemblea costituente avrebbe dovuto, inoltre, dedicare almeno una giornata dell'agenda settimanale alle audizioni pubbliche. Il carattere partecipativo del processo costituente boliviano fu, dunque, almeno formalmente garantito anche durante il momento assembleare e il regolamento interno della Costituente risultò decisivo in tal senso. Tuttavia, la frammentazione politica e la molteplicità delle istanze rappresentate in seno alla stessa Assemblea costituente incisero in più occasioni durante il suo mandato. Basti col ricordare che l'approvazione del regolamento interno rimase paralizzata per mesi, a causa del mancato accordo sul *quorum* che avrebbe dovuto stabilirsi per l'approvazione delle disposizioni del progetto costituzionale. Inoltre, a fronte degli sforzi compiuti per mantenere attivi i canali di interazione pubblica, si sottostimò l'importanza di preparare adeguatamente i costituenti sulle tematiche più complesse. Ulteriori divisioni si registrarono durante la deliberazione sul progetto finale che venne presentato al Congresso. Tale debolezza intrinseca consentì alle forze politiche di maggioranza e all'opposizione parlamentare di intervenire in maniera incisiva sul progetto di Costituzione ricevuto, riformando numerose disposizioni. In definitiva, il testo costituzionale sottoposto, poi, all'approvazione referendaria popolare risultò profondamente diverso da quello elaborato dalla Costituente.

Le letture proposte riguardo all'impatto prodotto dai diversi meccanismi partecipativi attivati nel corso del processo costituente boliviano, lamentano una mancata sistematizzazione dei contenuti della partecipazione che avrebbe generato un "*desborde participativo*"<sup>38</sup>. Secondo tale critica, nonostante il processo costituente boliviano abbia consentito un'alta inclusione delle diverse istanze sociali e siano stati adeguatamente rispettati gli standard della partecipazione, è mancata una pianificazione efficace della fase di trasmissione dei risultati all'Assemblea costituente. Un processo, dunque, partecipato ma non deliberativo.

---

<sup>36</sup> L'istituzione di tali strutture decentrate venne stabilita dal regolamento interno dell'Assemblea costituente boliviana (artt. 36, 39, 41).

<sup>37</sup> Artt. 77 e 78 del Regolamento interno dell'Assemblea costituente boliviana.

<sup>38</sup> Cfr. Y. WELP, F. SOTO, *Más allá de modas y cortinas de humo: la deliberación ciudadana en cambios constitucionales*, in *Revista Española de Ciencia Política*, n. 50/2019, pp. 13-41; nonché F. GAMBOA, *Las razones del fracaso: la Asamblea Constituyente en Bolivia como democracia bloqueada*, in *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, n. 143/2009, 24.

### 3.2. *L'esperienza ecuadoriana come monito per i futuri processi costituenti partecipativi*

Il processo costituente ecuadoriano presenta elementi di coincidenza con entrambe le esperienze precedentemente analizzate. Anche in Ecuador l'elemento di rottura con l'ordine costituito è rappresentato dalla crisi economico-sociale, ormai decennale, che affliggeva il Paese, in balia della forte instabilità politica. È in tale contesto che si afferma la figura di Rafael Correa, *leader* di un nuovo movimento politico, *Alianza País*, aggregatore di diverse istanze sociali e forze partitiche, rimaste sino a quel momento ai margini del sistema politico ecuadoriano<sup>39</sup>. La figura di Correa, percepita come estranea a quella *élite* di governo contro cui si manifestava in piazza, venne rafforzata dalla scelta strategica di non presentare una lista di partito alle elezioni dei membri dell'Assemblea Nazionale e di concorrere esclusivamente per le elezioni presidenziali del 2006. L'adozione di una nuova Costituzione, alla base del programma politico del neo eletto Presidente divenne il primo obiettivo che Correa perseguì, attraverso l'indizione di un referendum che confermò la volontà degli elettori di procedere all'elezione di una Assemblea costituente per la redazione e approvazione di un nuovo costituzionale<sup>40</sup>.

Gli avvenimenti politici brevemente richiamati sono necessari alla comprensione delle caratteristiche del processo di *constitution-making* ecuadoriano e del testo costituzionale che venne infine adottato. Conformemente al programma politico di Correa, denominato *Revolución Ciudadana*, la partecipazione popolare divenne il primo obiettivo attorno al quale fu disegnato il processo costituente, anche se il ruolo della stessa Assemblea costituente fu in tal senso determinante. Il regolamento assembleare<sup>41</sup> istituì, infatti, due diversi organi per supportare l'inclusione popolare durante il mandato della Costituente: la *Unidad de Participación Social*, alla quale fu affidato il compito di raccogliere e processare le proposte e i commenti presentati dai consociati (attraverso mail, meeting itineranti e forum di discussione con le stesse commissioni costituenti)<sup>42</sup> e la *Unidad de comunicación*

<sup>39</sup> Sulle fasi che portarono all'elezione di Correa cfr. A. ORTIZ LEMOS, *Sociedad civil y Revolución Ciudadana en Ecuador*, in *Revista mexicana de Sociología*, vol. 76, n. 4/2014, 588.

<sup>40</sup> Il referendum, che si svolse il 15 aprile 2007, venne contestato dal Congresso ma il *Tribunal Supremo Electoral* ecuadoriano confermò la sua validità e procedette a convocare le elezioni dell'Assemblea costituente. Sul punto si veda F. SOTO BARRIENTOS, *Asamblea constituyente: la experiencia latinoamericana y el actual debate en Chile*, in *Estudios Constitucionales*, n. 1, 2014, 413.

<sup>41</sup> *Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente, de 2 de diciembre de 2007*, consultabile al link: <https://constitutionnet.org/sites/default/files/reglamento2.pdf>. Il capitolo X del regolamento era specificamente dedicato alla «Participación y comunicación social en la elaboración de la Constitución».

<sup>42</sup> Maggiori dati sulla partecipazione possono consultarsi nell'*Informe sobre la Asamblea Constituyente de la República del Ecuador*, pubblicato dal Centro Carter Quito, Ecuador, 2008. Come evidenziato dal report «desde finales de enero hasta junio, los asambleístas recibieron aproximadamente a 70.000 personas que llegaron a Montecristi a presentar sus propuestas o demandas específicas».

*social*, che avrebbe svolto attività informative e di comunicazione. Così come osservato a proposito del processo costituente colombiano, l'Assemblea ecuadoriana scelse di optare per l'apertura e la trasparenza dei lavori. Le riunioni delle commissioni e le sedute plenarie furono aperte alla partecipazione delle organizzazioni civili e dei cittadini interessati a prendervi parte, che avrebbero potuto presentare proposte e suggerimenti sui temi di loro interesse<sup>43</sup>. La trasparenza dei lavori venne, invece, garantita consentendo ai mezzi di comunicazione di seguire e trasmettere le sessioni di lavoro, anche delle commissioni costituenti<sup>44</sup>. Inoltre, dei risultati delle deliberazioni e del resto della documentazione ufficiale veniva data pubblicazione nella pagina *web* istituzionale dell'organo costituente, sia in lingua castigliana che in lingua *kichwa*<sup>45</sup>. Riguardo all'effettiva influenza di tali strumenti partecipativi sui lavori della Assemblea costituente, la molteplicità degli strumenti adottati per rendere il processo quanto più inclusivo generò anche in tal caso un "participatory overflow"<sup>46</sup>, come ammesso dalla stessa *Unidad de Participación Social*, che denunciò la mancata adozione da parte dell'Assemblea costituente di un preciso e chiaro metodo di processamento dei risultati della deliberazione<sup>47</sup>.

Le fasi finali del processo costituente ecuadoriano hanno, inoltre, compromesso gli esiti del progetto partecipativo. Si registrarono, infatti, notevoli ritardi nella definizione del testo costituzionale, che rimase per diversi mesi bloccato nella parte dedicata ai principi costituzionali e la restante opera di *drafting* venne svolta nell'ultimo mese precedente alla scadenza del termine assegnato alla Assemblea per completare il mandato. Infatti, nonostante le oggettive difficoltà che l'Assemblea costituente aveva incontrato durante il proprio mandato, il Presidente Correa decise di non concedere una proroga dei lavori e si procedette ad approvare ben 387 articoli in sole tre settimane<sup>48</sup>.

La pur breve analisi comparata delle esperienze richiamate consente di formulare alcune considerazioni. In primo luogo, in esse si osserva come la previsione e l'istituzione di appositi canali partecipativi abbia riguardato sia la fase precedente all'insediamento dell'Assemblea costituente che quella dello svolgimento del mandato. È indubbio che l'attivazione di tali strumenti sia dipesa dalla volontà politica di promuovere un processo partecipativo e in tal senso non mancano letture critiche che, come per l'esperienza ecuadoriana, denunciano una appropriazione delle istanze sociali nella fase costituente per legittimare un dise-

---

<sup>43</sup> Art. 61 *Reglamento de la Asamblea Constituyente*.

<sup>44</sup> Art. 62 *Reglamento de la Asamblea Constituyente*.

<sup>45</sup> Art. 62.2 *Reglamento de la Asamblea Constituyente*.

<sup>46</sup> Cfr. Y. WELP, F. SOTO, *Beyond Fashion and Smokescreens* cit., 27.

<sup>47</sup> Cfr. *Informe sobre la Asamblea Constituyente* cit., 45.

<sup>48</sup> Cfr. F. SOTO, Y. WELP, *Los «diálogos ciudadanos»* cit., 154.

gno governativo di controllo e manipolazione<sup>49</sup>. In nessuno dei casi analizzati si rinvergono, tuttavia, le condizioni considerate necessarie per poter qualificare tali processi costituenti come effettivamente deliberativi. Infatti, come osservato in particolar modo per l'esperienza costituente boliviana e per quella ecuadoriana, l'iperproduzione di risultati eterogenei, non supportati da una adeguata fase informativa né da un idoneo metodo di sistematizzazione finale ha fortemente ridotto l'incisività della partecipazione popolare sull'esito del processo costituente. Si confermano, così, i rischi evidenziati dalla dottrina in merito al coinvolgimento non strutturato dei cittadini nei processi di *constitutional-making*. Rischi che attengono all'efficienza dei lavori dell'assemblea, maggiormente esposta alle passioni e agli interessi di parte<sup>50</sup> e ostacolata nel raggiungimento di un consenso interno sul testo da approvare<sup>51</sup>.

#### 4. *Le costituzioni partecipate come manifesto del nuovo costituzionalismo andino*

Il secondo profilo di analisi che si può evidenziare in chiave comparata attiene ai contenuti delle costituzioni adottate e sembra condurre ad un risultato univoco. Seppur con i limiti evidenziati, nella Costituzione colombiana, boliviana ed ecuadoriana il carattere partecipativo del processo costituente si riflette sotto il duplice profilo della costituzionalizzazione sia di pratiche propriamente partecipativo-deliberative sia di quei valori e beni giuridici propri di specifici gruppi sociali ed indigeni coinvolti nel processo costituente<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> Cfr. A. ORTIZ LEMOS, *Sociedad civil y Revolución* cit., 603 e ss.

<sup>50</sup> Cfr. J. ELSTER, *Forces and Mechanisms* cit., 388 e ss.

<sup>51</sup> Come osservato da T. GINSBURG, Z. ELKINS, J. BLOUNT, *Does the Process of Constitution-Making Matter?*, in *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 5, 2009, 218, «open processes of negotiation will tend to hinder tough choices and compromise. This suggests that participatory processes are less likely to produce a constitution, although arguably the documents that do emerge will be more legitimate».

<sup>52</sup> La costituzionalizzazione delle pratiche partecipative, propria di numerosi testi sudamericani, nel panorama europeo incontra nella Costituzione portoghese «il sistema di partecipazione popolare più completo e integrato» come rilevato in S. BAGNI, L. PEGORARO, «Diritto» a una buona amministrazione e principio di partecipazione, in *Confluenze. Rivista di Studi Iberoamericani*, 2/2014, 9. In tale testo costituzionale la partecipazione è al contempo principio fondamentale dell'ordinamento (art. 2), diritto soggettivo dei cittadini «*de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país*» (art. 21) e dovere della pubblica amministrazione (art. 267). In senso più lato, come ulteriori esempi di riconoscimento costituzionale della partecipazione come principio può richiamarsi la Costituzione spagnola che sancisce il diritto fondamentale dei cittadini «*a participar en los asuntos públicos*» (art. 3); cfr. G. ARENA, *Valore e condizioni della democrazia partecipativa*, in *Democrazia partecipativa. Esperienze* cit., 87. Infine, e limitatamente alla tutela dell'ambiente, la Costituzione francese, avendo incorporato la *Charte de l'environnement* (LOI constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement) ha di fatto riconosciuto uno status costituzionale al diritto di partecipazione di «*toute personne*» (art. 7) alle decisioni pubbliche inerenti a tale materia. È tuttavia opportuno distinguere la partecipazione come principio ispiratore della pubblica amministrazione

Entrambi i profili si rinvergono nella Costituzione colombiana che, tuttavia, essendo il testo più risalente tra quelli esaminati, non manifesta quel grado di originalità e complessità della Costituzione boliviana e di quella ecuadoriana, fortemente connotate dai valori espressi dal *nuevo constitucionalismo andino*. Il carattere partecipativo e pluralista dello Stato, consacrato dall'articolo 1 della Costituzione colombiana viene confermato da numerose previsioni. Accanto ai classici strumenti di democrazia diretta, come i referendum, si prevedono, infatti, meccanismi di partecipazione popolare come i *cabildos* e la revoca del mandato per i sindaci e i governatori<sup>53</sup>. L'inclusione delle comunità indigene nella vita politica è garantita dalla previsione di circoscrizioni elettorali speciali per l'elezione di rappresentanti al Senato<sup>54</sup>, dal riconoscimento delle autorità indigene per l'esercizio di funzioni giurisdizionali «dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República»<sup>55</sup>, dall'equiparazione della co-ufficialità degli idiomi indigeni al castigliano<sup>56</sup>.

Gli elementi rinvenuti nel testo costituzionale colombiano, si ritrovano sviluppati e integrati nella Costituzione boliviana. Nell'articolo 1 della Costituzione, la Bolivia è definita come *Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario*<sup>57</sup>, composto dalla “totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano”<sup>58</sup>. La disposizione richiamata deve leggersi in combinato disposto con l'articolo 11 della Costituzione, che utilizza una triplice qualificazione per delineare i caratteri della repubblica boliviana, configurata come «participativa, representativa y comunitaria», e che ne articola in maniera specifica ogni aspetto. Come si legge al secondo comma del medesimo articolo, la democrazia sarà, infatti, esercitata: in via diretta e partecipativa attraverso «il referendum, la iniziativa legislativa cittadina, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa»<sup>59</sup>; con sistema rappresentativo, attraverso l'esercizio del diritto di voto; infine, l'ambito della democrazia comunitaria riguarderà la scelta delle autorità e dei rappresentanti delle comunità

---

o più in generale dei pubblici poteri e partecipazione nella sua accezione più ristretta di pratica partecipativa. In base a tale distinzione solamente il testo portoghese potrebbe compararsi con le Costituzioni sudamericane analizzate.

<sup>53</sup> Art. 103 della Costituzione colombiana.

<sup>54</sup> Art. 171 della Costituzione colombiana.

<sup>55</sup> Art. 246 della Costituzione colombiana.

<sup>56</sup> Art. 10 della Costituzione colombiana.

<sup>57</sup> Sulla valenza di tale definizione, volutamente articolata senza segni ortografici, si veda L. TAPIA, *Una reflexión sobre la idea de Estado plurinacional*, in *OSAL*, n. 22/2007, 47-63.

<sup>58</sup> Art. 3 della Costituzione boliviana.

<sup>59</sup> Degli ultimi due strumenti elencati, viene sottolineato il carattere deliberativo e si rinvia alla legge per la loro proceduralizzazione.

indigene secondo le regole proprie di tali sistemi autoctoni. Per ciò che concerne, invece, il secondo profilo di incidenza dei processi costituenti partecipati, ossia la recezione dei valori e dei principi propri delle comunità che sono state coinvolte nel processo costituente, la Costituzione boliviana abbraccia una visione pluriculturale dell'ordinamento, nella quale trovano riconoscimento il *suma qamaña*<sup>60</sup> e gli altri principi etico-morali indigeni<sup>61</sup>. Alla stessa finalità risponde l'equiparazione al castigliano dei numerosi idiomi nativi come lingue co-ufficiali<sup>62</sup>. Inoltre, la visione inclusiva dello Stato viene dotata di effettività anche attraverso la previsione di molteplici strumenti, tra cui: il riconoscimento di una giurisdizione indigena, parallela a quella ordinaria; l'attenzione risposta verso la composizione *plurinazionale* del Tribunale costituzionale<sup>63</sup>; la determinazione di quote riservate alle comunità indigene nella ripartizione dei seggi parlamentari alla Camera dei Deputati<sup>64</sup>.

Similmente, la Costituzione ecuadoriana manifesta numerose tracce del grado di partecipazione garantito durante il processo costituente. Sin dal preambolo si fissano i valori fondanti dell'ordinamento costituzionale, tra cui l'inclusività, il *buen vivir* e la solidarietà con «tutti i popoli della terra». Valori che vengono ripresi e articolati in seno al testo costituzionale. In tal senso, l'articolo 1 definisce l'Ecuador come uno Stato interculturale e plurinazionale, riconoscendo, al pari della Costituzione boliviana, una composizione complessa della Nazione, articolata in distinte comunità<sup>65</sup>, portatrici di proprie tradizioni. Si riviene così il riferimento al *sumak kawsay* e la consacrazione della *Pacha Mama* come soggetto di diritto<sup>66</sup>. A tal proposito è stato osservato come la costituzionalizzazione di diritti propri della Madre Terra comporti un cambio di prospettiva radicale

<sup>60</sup> Sulla difficoltà di individuare un contenuto sufficiente determinato del concetto di *suma qamaña*, tale da poter rintracciare la sua portata giuridica si veda S. BAGNI, *Il sumak kawsay: da cosmovisione cit.*, 77.

<sup>61</sup> Emblematico a tal fine è il dato letterale dell'articolo 8 della Costituzione boliviana che sancisce: «*El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble)*». Al secondo comma della medesima disposizione vengono individuati principi comuni al costituzionalismo classico, come l'uguaglianza, la libertà, la solidarietà. La sistematica interna di tale disposizione non può certo considerarsi casuale.

<sup>62</sup> Art. 5 Costituzione boliviana.

<sup>63</sup> Art. 197 Costituzione boliviana.

<sup>64</sup> Art. 146, VII Costituzione boliviana.

<sup>65</sup> Cfr. fr. D. BONILLA MALDONADO, *El constitucionalismo radical ambiental y la diversidad cultural en América Latina. Los derechos de la naturaleza y el buen vivir en Ecuador y Bolivia*, in *Revista Derecho del Estado*, n. 42/2019, 10, che osserva il cambiamento dell'idea di Nazione: «*de un sujeto homogéneo que dialoga consigo mismo para comprender su cultura y permitir la acción colectiva, se da el paso hacia un conjunto de sujetos culturalmente diversos que deben dialogar entre sí para acordar las formas de acción colectiva*».

<sup>66</sup> Alla Madre Terra è dedicato il Capitolo VII della Costituzione ecuadoriana.

rispetto alla visione tradizionale ed eurocentrica della natura come bene giuridico<sup>67</sup>, espressione di quei profili identitari del costituzionalismo andino a cui si è fatto riferimento. La partecipazione come pratica di coinvolgimento dei cittadini è inoltre sancita per numerosi settori dell'ordinamento giuridico, conformemente allo *status* di diritto soggettivo che la Costituzione ecuadoriana le conferisce attraverso due previsioni distinte. Nell'ambito delle disposizioni dedicate al *buen vivir* (Capitolo II) si sancisce, infatti, che «le persone hanno diritto all'accesso e alla partecipazione nello spazio pubblico come ambito decisionale, di scambio culturale, di coesione sociale e di promozione dell'uguaglianza nella diversità». La partecipazione diventa, quindi, un canale di espressione della propria identità, culturale ed etnica, funzionale alla garanzia di una profonda coesione sociale. A riprova di ciò, la titolarità del diritto di partecipazione è ulteriormente ribadita con riferimento ad alcuni specifici gruppi di persone che il testo costituzionale considera meritevoli di “assistenza prioritaria” (Capitolo III), come gli anziani (art. 38), i giovani (art. 39) e le persone con disabilità (art. 47). Le precedenti disposizioni richiamate contribuiscono a dare «prova di un profondo realismo nel voler rendere la Costituzione, anche sotto quest'aspetto, vita effettiva del popolo»<sup>68</sup>.

La seconda disposizione cardine in merito alla consacrazione della partecipazione come diritto costituzionalmente garantito si rinviene, invece, nel Titolo IV, dedicato alla «organizzazione del potere». Si tratta dell'articolo 95 della Costituzione ecuadoriana in base al quale la partecipazione della cittadinanza come diritto «sarà informata ai principi di uguaglianza, autonomia, deliberazione pubblica, rispetto della diversità, controllo popolare, solidarietà e interculturalità». La declinazione pratica di queste previsioni avviene con la costituzionalizzazione di diversi strumenti a carattere anche deliberativo, quali i bilanci partecipativi e le assemblee cittadine, i *cabildos* e la pratica nota come “*silla vacía*”<sup>69</sup>, strumenti propri della tradizione partecipativa di tale area geografica.

In conclusione, i limiti procedurali segnalati a proposito di un eccesso di partecipazione non sembrano aver ostacolato l'elaborazione di testi in cui si delinea un preciso modello di democrazia partecipativa, integrato da strumenti a carattere deliberativo. Inoltre, la partecipazione nel processo costituente di comunità indigene con una forte identità culturale si riflette, come evidenziato,

---

<sup>67</sup> Cfr. S. BAGNI, *Il sumak kawsay: da cosmovisione* cit., p. 86, nonché L. PELLIZZONI, *Natura, buen vivir e razionalità neoliberale*, in *Le sfide della sostenibilità* cit., p. 187. Si veda anche S. BALDIN, *I diritti della natura: i risvolti giuridici dell'etica ambiental exigente in America Latina*, in *Le sfide della sostenibilità* cit., p. 162.

<sup>68</sup> U. ALLEGRETTI, *Recenti costituzioni partecipate* cit., 702.

<sup>69</sup> La denominazione di tale strumento si deve al suo funzionamento che consiste nel consentire a un rappresentante cittadino di prendere parte alle sedute e alle decisioni degli organi di governo locali.

nella previsione di elementi extragiuridici che vanno ad integrare il modello costituzionale di Stato sociale, elaborato sulla base di esperienze propriamente eurocentriche<sup>70</sup>.

Queste caratteristiche soddisfano quel valore di coerenza tra processo costituente e contenuto costituzionale proprio del *nuevo constitucionalismo* latinoamericano, secondo cui «*el contenido de la Constitución debe ser coherente con su fundamentación democrática*»<sup>71</sup>. Sembrano, dunque, confermate quelle ipotesi elaborate da una parte della dottrina in materia di *constitution-making*, secondo cui le costituzioni adottate con un procedimento partecipativo tendono ad essere più democratiche<sup>72</sup>. Questa conclusione non deve però confondersi con un differente aspetto: la circostanza che i testi analizzati siano effettivamente più inclusivi e contemplino un catalogo dei diritti, espressione dell'identità culturale di gruppi precedentemente esclusi dalla storia costituzionale di questi Paesi, non equivale a riconoscere a tali testi la capacità di produrre un effetto *democratizzatore* per il futuro<sup>73</sup>.

##### 5. *L'avvio del processo costituente in Cile tra aspettative e realtà*

La storia costituzionale del Cile appare lunga e accidentata ma soprattutto caratterizzata dal basso grado di legittimazione democratica dei testi costituzionali che si sono succeduti nel tempo. Al contrario, il processo costituente avviato con la modifica realizzata dalla legge costituzionale n. 21.200, del 23 dicembre 2019, manifesta sin dai primissimi momenti un accentuato carattere democratico e partecipativo. Deve, tuttavia, segnalarsi che la via seguita per dare avvio al processo costituente ha sollevato non poche perplessità sul legame che di fatto rimarrebbe tra la futura Costituzione e il testo costituzionale attualmente vigente. La scelta di modificare la Costituzione del 1980 non garantirebbe, infatti, quella rottura<sup>74</sup> con l'ordine precostituito, delineato da una Costituzione che continua a

<sup>70</sup> S. BAGNI, *Il sumak kawsay: da cosmovisione* cit., p. 81; della stessa Autrice si veda anche *Dal Welfare State al Caring State?*, in *Dallo Stato del bienestar allo Stato del buen vivir. Innovazione e tradizione nel costituzionalismo latino-americano*, a cura di S. BAGNI, Bologna, 2013, 19 e ss.

<sup>71</sup> Cfr. R. VICIANO PASTOR, R. MARTINEZ DALMAU, *Aspectos generales del nuevo* cit., p. 9.

<sup>72</sup> J. ELSTER, *Ways of constitution-making. Democracy's Victory and Crisis*, Cambridge, 1997, 123-142.

<sup>73</sup> A. M. BEJARANO, R. SEGURA, *Asambleas constituyentes y democracia: una lectura crítica del nuevo constitucionalismo en la región andina*, in *Colombia Internacional*, n. 79, 2013 (Ejemplar dedicado a: Constituciones andinas en debate(s)), 45.

<sup>74</sup> A proposito del procedimento seguito per sostituire la Costituzione del 1980 e dei suoi riflessi sulla classificazione del potere costituente come derivato, in S. RAGONE, J. I. NÚÑEZ LEIVA, *Algunas coordenadas esenciales sobre la Convención Constitucional*, in *DPCE Online, Osservatorio sul processo costituente cileno*, 28 gennaio 2021, 10, <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/index>,

possedere «quel peccato originale che risiede nel suo DNA (l'essere, cioè, stata concepita per volontà di un sistema autocratico, repressivo, nato per mano della violenza)»<sup>75</sup>. Secondo altre letture, l'approvazione della riforma costituzionale ha, invece, dato avvio ad una fase definita “de-stituente”<sup>76</sup>, che intende, cioè, «muoversi non attraverso la rottura della legalità costituzionale dal punto di vista formale, ma che mira a procedere *de la ley a la ley a través de la ley*»<sup>77</sup>. Il legame con la Costituzione attualmente vigente appare, dunque, se non dissolto, quanto meno indebolito dalla natura partecipativa del processo costituente avviato. La riforma costituzionale realizzata a tal fine ha, infatti, delineato una procedura segnata da strumenti in grado di assicurare una forte partecipazione popolare, quali: la celebrazione di un plebiscito iniziale; la conseguente determinazione da parte degli elettori della natura della *Convención constituyente*, organo eletto a suffragio universale; la scelta di un sistema elettorale che garantisca una composizione paritaria e una adeguata rappresentazione delle comunità indigene in seno all'assemblea incaricata di redigere il nuovo testo; infine, il momento ratificatorio a mezzo del referendum obbligatorio finale.

Il plebiscito nazionale previsto dall'articolo 130 della Costituzione cilena, così come riformata<sup>78</sup>, celebratosi il 25 ottobre del 2020, ha rimesso nelle mani degli elettori cileni una duplice scelta: i quesiti referendari, anch'essi specifica-

---

si contesta l'applicabilità ai processi costituenti realizzati a partire dalla fine del XX secolo della tradizionale dicotomia tra potere costituente originario e derivato, proponendo l'introduzione di una terza classe di processi di “sostituzione costituzionale istituzionalizzata” nei quali è l'organo rappresentativo che attraverso la riforma costituzionale del testo vigente avvia il processo per l'adozione di una nuova Costituzione.

<sup>75</sup> Cfr. A. MASTROMARINO, *Quando la Costituzione si fa memoria. Perché le piazze cilene chiedono una nuova Costituzione?*, in DPCE Online, Osservatorio sul processo costituente cileno, del 27 novembre 2020, <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/index>. Sulla valenza della Costituzione attualmente in vigore l'Autrice sottolinea che «in quanto espressione di un processo costituente aperto e concluso da Augusto Pinochet, la Costituzione del 1980 non ha potuto che farsi eredità vivente del suo regime. È così che è stata percepita, da sempre. Oggetto esemplare di memoria. Monumento al passato». Nella dottrina cilena è stata elaborata la teoria della “*Constitución Gatopardo*” che prende spunto dalla nota opera di Giuseppe Tomasi di Lampedusa per indicare la capacità della Costituzione del 1980 di resistere alle numerose riforme, mantenendo il suo carattere originario. Si veda P. RUIZ-TAGLE, R. CRISTI, *La República en Chile, Teoría del Constitucionalismo Republicano*, Santiago, 2006, p. 198 e ss. Per un approfondimento delle posizioni dottrinali maggioritarie sul tema si veda T. BUSCH VENTHUR, *El Concepto de Constitución y la Incomodidad Constitucional en Chile*, in *Global Jurist*, vol. 12/2012, 1-38.

<sup>76</sup> M. OLIVETTI, *Prime considerazioni sul difficile avvio di un processo costituente in Cile*, in Consulta On-Line, Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, 19 febbraio 2020, consultabile alla pagina <https://www.giurcost.org/LIBERAMICORUM/INDICEliber.html> (ultima consultazione 29.06.2021).

<sup>77</sup> *Ivi*, 14.

<sup>78</sup> Cfr. art. 130 Cost. introdotto dalla *Ley 21.200, art. único n. 3 D.O. 24.12.2019*, e successivamente riformato a causa delle misure necessarie a fronteggiare la pandemia sanitaria dalla *Ley 21.221, art. único n° 1 a) D.O. 26.03.2020* che ha modificato la data di celebrazione del plebiscito nazionale (segue nota 78).

mente individuati dalla previsione costituzionale richiamata, hanno riguardato, infatti, la possibilità di *aprobar o rechazar* la proposta di adottare una nuova Costituzione, insieme alla scelta in merito alla composizione dell'organo incaricato di redigerla. L'elettore ha potuto scegliere tra una *Convención Mixta Constitucional*, formata in parti uguali da parlamentari e membri eletti a suffragio universale, ovvero, una *Convención Constitucional*, eletta *ad hoc*. I risultati del referendum hanno registrato un'alta percentuale di affluenza alle urne per gli standard del Paese<sup>79</sup>, confermando la volontà già emersa durante le contestazioni popolari del 2019 di affidare ad un organo collegiale interamente eletto per l'occasione la redazione della nuova Costituzione.

Le elezioni dei Costituenti, inizialmente fissate per l'11 e il 12 aprile 2021, sono state posticipate al mese di maggio<sup>80</sup> a causa dell'acuirsi dell'emergenza sanitaria in corso. Il cronogramma costituente aveva già subito delle modifiche, giustificate dalla grave crisi pandemica, che avevano comportato il rinvio del referendum nazionale, previsto per il 26 aprile 2020, al 25 ottobre<sup>81</sup>. Di conseguenza, anche le successive tappe del processo costituente, tra cui, per l'appunto, l'elezione dei membri dell'Assemblea costituente, sono state differite.

I 155 membri dell'Assemblea costituente sono stati scelti attraverso un sistema elettorale<sup>82</sup> che ha assicurato il doppio risultato della parità di genere e della partecipazione, anch'essa paritaria, delle comunità indigene<sup>83</sup>. La natura paritaria della *Convención constituyente* costituisce un esperimento unico nel panorama comparato così come la previsione di una quota indigena, riservata per le popolazioni autoctone, è un primato per la storia costituzionale del Cile<sup>84</sup>.

<sup>79</sup> Sul fenomeno della crescente disaffezione dell'elettorato nei confronti del sistema politico cileno e sulle cause della scarsa partecipazione elettorale si veda C. HEISS, *Participación política y elaboración Constitucional: el caso de Chile*, in *Derecho y Crítica Social*, n. 4, 2018, pp. 115-138. L'Autrice sottolinea come «Desde 2011, Chile enfrenta la paradoja de una drástica caída en la participación política institucional acompañada de alta movilización social», circostanza che spiega le vicende che hanno dato avvio al processo costituente in corso. Ivi, 126.

<sup>80</sup> Le elezioni si sono svolte in due giornate consecutive, e specificamente il 15 e il 16 maggio 2021.

<sup>81</sup> Sul punto si veda V. PIERGIGLI, *Dagli "stati di eccezione"* cit., 6 e ss.

<sup>82</sup> Sul sistema elettorale scelto per la distribuzione dei seggi dell'Assemblea costituente si veda A. GUEVARA CASTRO, *Sistema para designar los escaños a partir del voto popular en la integración de la Convención Constitucional chilena*, in DPCE Online, Osservatorio sul processo costituente cileno, del 19 aprile 2021, <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/index>.

<sup>83</sup> La quota indigena è stata introdotta dalla *Ley de escaños reservados para pueblos originarios* (Ley N° 21.298 del 28 dicembre 2020). La *Convención constituyente* sarà dunque composta da 69 donne e 69 uomini, nonché da 17 rappresentanti delle popolazioni indigene. Per quest'ultima componente non si è scelto un criterio paritetico ma proporzionale alla consistenza demografica di ciascuna comunità. Si vedano a tal proposito i dati inerenti alla distribuzione dei seggi disponibili al seguente link: <https://www.observatorionuevaconstitucion.cl/cronograma-infografia/> (ultima consultazione: 29.06.2021).

<sup>84</sup> Sul punto, E. BUONO, *Chile, la alegría ya viene?: la Ley de escaños reservados para pueblos originarios*

I risultati delle elezioni hanno registrato il successo delle liste indipendenti, formate da candidati non affiliati ad alcuna forza politica, mentre un sostanziale equilibrio è stato raggiunto tra i seggi ottenuti dai partiti politici rappresentati in Assemblea<sup>85</sup>. Si attende, dunque, l'avvio dei lavori della Costituente che, in base al disposto dell'articolo 133 della Costituzione cilena, così per come riformata, è stata convocata con decreto del Presidente della Repubblica<sup>86</sup> il 4 luglio 2021, giorno nel quale sarà celebrata la prima sessione inaugurale.

### 5.1. Previsioni sul futuro del processo costituente in Cile alla luce delle esperienze passate

Le possibili previsioni sulle future fasi del processo costituente cileno non possono che tenere in conto l'esperienza già maturata in occasione del *Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía* avviato durante il secondo mandato della Presidentessa Bachelet. L'obiettivo di realizzare un *reemplazo constitucional* era stato, infatti, al centro della campagna politica per le elezioni presidenziali svoltesi alla fine del 2013.

Il processo ebbe inizio con l'organizzazione di una vasta campagna di educazione civica, basata sull'elaborazione e la divulgazione di diversi strumenti informativi, tra cui "*El Constitucionario*", documento che forniva definizioni di base sui concetti fondamentali del diritto costituzionale cileno<sup>87</sup>. Il momento divulgativo era strumentale allo svolgimento della fase di "*convergencia deliberativa*"<sup>88</sup>, organizzata su base territoriale locale, che prevedeva l'attivazione di due canali di interazione: un canale virtuale, che offriva la possibilità di presentare proposte a titolo individuale e di esprimere preferenze con la compilazione di un formulario, articolato in domande a risposta multipla<sup>89</sup>; il secondo meccanismo

---

e la composizione "plurinazionale" della Convenzione costituente cilena, in *DPCE Online*, 1/2021, 868, <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/index>, specifica che l'unico riferimento si rinviene nella Costituzione del 1822 ma per la breve vigenza del testo costituzionale in questione (appena un anno) si tratta di un antecedente che non merita di essere computato.

<sup>85</sup> Per un'analisi dei risultati delle elezioni per l'Assemblea costituente cfr. M. ONATE SALAS, M. SANHUEZA GONZÁLEZ, *Las elecciones de Convencionales Constituyentes para la redacción de la nueva Constitución de Chile*, in *DPCE Online* (Osservatorio sul processo costituente cileno), del 26 maggio 2021, <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/index>.

<sup>86</sup> Decreto n. 1.684, 20 giugno 2021, consultabile alla pagina <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1161821>.

<sup>87</sup> Il "*Constitucionario*" può consultarsi al seguente link <http://www.constitucionario.cl/>.

<sup>88</sup> Cfr. <https://unaconstitucionparachile.cl/>.

<sup>89</sup> Più specificamente il formulario si articolava in quattro domande a risposta multipla su macro-tematiche costituzionali: valori e principi; diritti; doveri; organizzazione istituzionale e territoriale del Paese. Diverse similitudini possono rintracciarsi con i sondaggi deliberativi di matrice statunitense giacché, in virtù della fase informativa a cui si è fatto brevemente cenno, la compilazione di tali formulari registrava le opinioni degli utenti, non *sic et simpliciter*, ma alla luce di quanto appreso. Cfr. J. S. FISHKIN, *La nostra voce: Opinione pubblica & democrazia, una proposta*, Venezia, 2003, 135 e ss.

partecipativo era di natura collettiva e si basava sulla pratica, già consolidata a livello municipale, degli “*encuentros locales autoconvocados*”<sup>90</sup>. Le regole per lo svolgimento di questi incontri autogestiti erano conformi agli obiettivi dei più diffusi strumenti deliberativi: si stabiliva un numero massimo di trenta partecipanti; gli incontri venivano diretti e la discussione era mediata da un moderatore; le tematiche del dibattito erano previamente individuate al fine di circoscrivere il confronto tra i partecipanti<sup>91</sup>. Infine, i risultati di tali incontri erano elaborati in un *report* finale. La fase partecipativa proseguì successivamente a livello provinciale e regionale, con lo svolgimento dei *cabildos* organizzati dalle rispettive autorità territoriali. Agli strumenti di partecipazione popolare si affiancarono inoltre un *consejo de observadores*, voluto dalla presidentessa Bachelet<sup>92</sup> per vigilare sulla trasparenza e sulla regolarità del processo partecipativo, e un *Comité de sistematizadores*, incaricato di rielaborare i contenuti prodotti dai canali deliberativi menzionati<sup>93</sup>. Nel marzo del 2018, poco prima della fine del mandato presidenziale, i risultati di questo percorso confluirono in un progetto di revisione costituzionale, dal titolo *Bases Ciudadanas para una nueva Constitución* che venne presentato al Congresso affinché fosse discusso in vista dell’approvazione di una legge di riforma costituzionale. A causa di una molteplicità di fattori, principalmente di natura politica<sup>94</sup>, il progetto di revisione costituzionale venne, però, definitivamente abbandonato.

Ciò nonostante, è evidente l’influenza esercitata da questa esperienza sull’attuale processo costituente cileno che sembra aver saputo correggere alcune distorsioni, potenziando gli elementi più proficui in termini di partecipazione. Fondamentale è stata, ad esempio, la scelta di conferire all’attuale processo una base giuridica, elemento che era mancato nel progetto della Bachelet, carente di un fondamento costituzionale. Inoltre, nel processo costituente attualmente in corso, il carattere partecipativo dello stesso non è il risultato di un intervento innestato dall’alto o l’obiettivo programmatico di una forza politica, ma si è affermato come fattore genetico, è cioè espressione di quell’*estallido social* dal quale ha preso avvio. Con una evidente inversione di direzione, per effetto delle proteste svoltesi nella capitale, poi diffuse in tutto il Paese, e dei risultati emersi durante i *cabildos* locali si è avviato a livello istituzionale<sup>95</sup> il progetto di una nuova Costituzione per il Cile.

<sup>90</sup> Il Cile registrò un’altissima e omogenea partecipazione e come riportato da F. SOTO, Y. WELP, *Los «diálogos ciudadanos»* cit., p.171, in ben 328 municipi del Paese, su di un totale di 345, si svolsero *encuentros autoconvocados*.

<sup>91</sup> L’incontro veniva dettagliatamente regolato dalla procedura descritta nella guida ufficiale, consultabile alla pagina web [https://unaconstitucionparachile.cl/files/guia\\_encuentros\\_locales.pdf](https://unaconstitucionparachile.cl/files/guia_encuentros_locales.pdf).

<sup>92</sup> Decreto n. 36 del 2 de diciembre de 2015.

<sup>93</sup> Nonostante l’arduo compito affidato al *Consejo de sistematizadores*, quest’organo collegiale era composto da soli tre membri che risultarono insufficienti rispetto alla quantità di proposte e contenuti generati dalla deliberazione; cfr. F. SOTO, Y. WELP, *Los «diálogos ciudadanos»* cit., 182.

<sup>94</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *Prime considerazioni sul cit.*, 11.

<sup>95</sup> L’effettiva trasposizione delle istanze popolari al piano istituzionale è stata agevolata dal

Infine, dalla celebrazione del referendum iniziale sono state realizzate numerose iniziative informative e di divulgazione da parte di organizzazioni civili e reti inter-universitarie<sup>96</sup>, sempre in una direzione *bottom-up*. Dovrà adesso attendersi l'adozione del regolamento dell'Assemblea costituente per verificare se e quali strumenti verranno adottati per continuare a consentire ai cileni e alle cilene di interagire con i lavori per l'approvazione di una nuova Costituzione. Alcune previsioni possono avanzarsi riguardo all'alta probabilità che venga assicurata un'adeguata trasparenza dei lavori, attraverso la trasmissione in *streaming* delle sedute della assemblea sia *on line*<sup>97</sup>, ma anche attraverso i canali televisivi. Inoltre, sul grado di apertura dei lavori alla partecipazione popolare durante la fase di *drafting* e *deliberation*, il Cile potrebbe fare tesoro delle esperienze costituenti più recenti che, come emerso dalla sintetica comparazione svolta, hanno sofferto di un eccesso di partecipazione. Il rischio di una polarizzazione delle posizioni in seno alla Costituente<sup>98</sup> potrebbe essere ridotto seguendo il "modello clessidra" proposto da Elster<sup>99</sup>, secondo cui il giusto equilibrio tra segretezza dei lavori e apertura alla partecipazione dovrebbe prevedere un ampio coinvolgimento popolare nella fase iniziale e finale del processo costituente, restringendo tale canale durante i lavori dell'Assemblea costituente. L'immagine è stata ripresa proprio per descrivere il processo cileno: nella prima fase, dall'*estallido social* al plebiscito del 25 ottobre 2020, la partecipazione popolare è stata assicurata da strumenti di natura distinta, come i *cabildos* comunali, gli incontri informativi organizzati dalla società civile e dalla comunità accademica; nella fase rimessa all'Assemblea costituente il canale partecipativo si restringerà, e la sua ampiezza dipenderà dalle regole che tale organo deciderà di adottare per i propri lavori; infine, nella tappa conclusiva del processo si assisterà nuovamente ad un'espansione dell'interazione tra società civile attraverso la celebrazione del referendum obbligatorio finale<sup>100</sup>.

---

raggiungimento di un accordo tra le principali forze politiche del Paese, che il 14 novembre 2019 hanno siglato l'*Acuerdo por la paz social y la Nueva constitución*, con il quale sono state definite le principali fasi procedurali del processo costituente e si è rimesso ad un organo straordinario, la *Convención constitucional*, il compito di elaborare una nuova Costituzione. Il testo dell'accordo politico è reperibile alla pagina web: [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>96</sup> Tra queste, *Observatorio Nueva Constitución* collabora con diverse università europee, con l'obiettivo di «verificar y examinar, durante el proceso constituyente, el cumplimiento de ciertos estándares internacionales y las reglas constitucionales vigentes que regirán a la Convención Constitucional»; cfr. <https://www.observatorionuevaconstitucion.cl/observatorio-2/>.

<sup>97</sup> Potrebbe, ad esempio, ricorrersi all'uso della pagina web ufficiale del Congresso per trasmettere le sedute della Costituente.

<sup>98</sup> Cfr. D. STASAVAGE, *Polarization and Publicity: Rethinking the Benefits of Deliberative Democracy*, in *Journal of Politics*, n. 69, 2007, 59-72.

<sup>99</sup> Cfr. J. ELSTER, *Legislatures as constituent assemblies*, in *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*, a cura di R.W. BAUMAN, T. KAHANA, Cambridge, 2006, 197.

<sup>100</sup> Cfr. S. RAGONE, J. I. NÚÑEZ LEIVA, *Algunas coordenadas esenciales* cit., 2.

All'Assemblea costituente cilena spetterà determinare *ex novo* ogni aspetto giuridico del futuro assetto costituzionale del Paese. Sussistono, tuttavia, dei limiti funzionali e di contenuto per la *Convención* cilena, introdotti contestualmente alla riforma costituzionale che ha fissato le fasi del processo costituente. Al fine di scongiurare il rischio di possibili derive accentratrici da parte dello stesso collegio costituente, l'articolo 135 della Costituzione sancisce che la Convenzione «no podrá intervenir ni ejercer ninguna otra función o atribución de otros órganos o autoridades establecidas en esta Constitución o en las leyes», concludendo con la previsione secondo cui «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». Ulteriori limiti, relativi al contenuto del futuro testo costituzionale, sono stati determinati sempre in fase di riforma: si tratta della forma repubblicana e democratica, del mantenimento degli accordi internazionali vigenti e dell'efficacia delle sentenze passate in giudicato<sup>101</sup>.

Anche il *quorum* richiesto per l'adozione delle singole disposizioni e del testo costituzionale finale è stato definito in sede di riforma costituzionale e consiste nella maggioranza qualificata dei due terzi dei membri della Assemblea costituente. La determinazione di uno standard deliberativo così qualificato manifesterebbe la volontà di adottare un testo condiviso e partecipato, anziché «una Costituzione di rottura, approvata da una semplice maggioranza della Convenzione costituzionale»<sup>102</sup>. Gli elementi procedurali richiamati contribuiscono a delineare il contesto nel quale opererà l'Assemblea costituente cilena che sarà ulteriormente definito dal regolamento che questa deciderà di adottare.

La breve analisi comparata svolta consente di individuare, quale fattore determinante dell'esito dei processi costituenti partecipativi l'equilibrio che l'Assemblea costituente riuscirà a costruire tra la propria natura collegiale e rappresentativa e gli standard partecipativi cui aspirano tali processi.

<sup>101</sup> Sulla criticità della previsione di limiti di contenuto per l'Assemblea costituente cilena da parte della stessa Costituzione, cfr. E. AURELI, *Verso un momento costituente in Cile?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, 203. Una posizione diversa è espressa da S. RAGONE, J. I. NÚÑEZ LEIVA, *Algunas coordenadas esenciales* cit., 8. Secondo tale lettura, la previsione di cui all'articolo 135 della Costituzione «más que un freno se debería configurar como un piso mínimo (a partir del cual construir el nuevo pacto social) que reconoce tres elementos civilizatorios básicos de la tradición constitucional occidental: la república democrática como régimen de gobierno indispensable, el derecho internacional como un vasto acervo de derechos y garantías para las personas, y la certeza jurídica como uno de los fines del Derecho». Per un esame comparato dei poteri delle recenti Assemblee costituenti sudamericane si veda F. SOTO BARRIENTOS, *Asamblea constituyente: la experiencia latinoamericana y el actual debate en Chile*, in *Estudios Constitucionales*, n. 1, 2014, 405, che sottolinea come in mancanza di espliciti limiti alla sua azione, questa esercitò di fatto poteri propri degli organi costituzionali «convirtiéndose en una asamblea omnipotente». Per una sistematizzazione delle esperienze sudamericane si veda anche R. CARRÉ DE MALBERG, *Teoría General del Estado*, México, 1998.

<sup>102</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *Prime considerazioni* sul cit., 18.

## 6. *Alcune considerazioni conclusive*

Le riflessioni svolte nei precedenti paragrafi hanno cercato di mettere in luce i distinti profili della partecipazione nell'ambito dei processi costituenti portati a termine tra la fine del XX secolo e la prima decade del XXI secolo nella specifica area geografica andina. Le esperienze analizzate presentano diversi profili di coincidenza. Comune è la genesi, legata alla crisi dei sistemi rappresentativi e alla protesta sociale, espressione di quella “*necesidad constituyente*”<sup>103</sup>, che distingue questi processi dalle precedenti esperienze costituenti sudamericane<sup>104</sup>. Il dato genetico spiega la forte aspirazione partecipativa dei processi analizzati che, sotto la guida di leader politici forti, vengono strutturati in modo da “amplificare” il momento partecipativo.

Tanto nel processo boliviano come in quello ecuadoriano è stata, tuttavia, rilevata una iperproduzione di risultati eterogenei, causata dalla mancanza di un adeguato metodo di sistematizzazione dei risultati e dalla molteplicità dei canali partecipativi attivati. È, dunque, opportuno domandarsi se tale risultato sia imputabile ad elementi congiunturali specifici dei sistemi politico-sociali osservati o se gli strumenti partecipativo-deliberativi siano difficilmente innestabili nell'ambito dei processi costituenti. Le esperienze empiriche su cui si è costruita la principale produzione dottrinale in materia attengono, infatti, a meccanismi elaborati e attuati nell'ambito di contesti circoscritti (si pensi alle assemblee cittadine, ai bilanci partecipati, ma anche al dibattito pubblico), nei quali le posizioni e gli interessi coinvolti sono, sì, diversi ma non raggiungono quel grado di complessità intrinseca che è propria della partecipazione al momento costituente. Tuttavia, al fine fornire una risposta al quesito esposto in precedenza, sembra offrire un valido punto di vista la lettura che assimila i processi di *constitution-making* alla realizzazione di un edificio pubblico<sup>105</sup>. Così come per progettare un'opera pubblica è opportuno consultare e coinvolgere gli utenti che usufruiranno della struttura, indagando sulle loro preferenze e necessità, anche per i processi costituenti è necessario compiere le stesse operazioni, che presenteranno però un livello di complessità maggiore.

La rottura con i precedenti testi costituzionali, realizzata dal punto di vista procedurale da un nuovo modello di *constitution-making*, si riflette anche nelle

<sup>103</sup> Cfr. R. VICIANO PASTOR, R. MARTINEZ DALMAU, *Aspectos generales del nuevo* cit., p. 25.

<sup>104</sup> Cfr. R. MARTÍNEZ DALMÁU, *El constitucionalismo sin padres y el proyecto de Constitución de Ecuador*, in *Rebelión*, del 9 marzo 2018, p. 2, che, per indicare la differente genesi di questi processi costituenti, usa il concetto di “*constitucionalismo sin padres*”, sottolineando come queste esperienze siano state avviate e dirette secondo una genuina dinamica partecipativa.

<sup>105</sup> Cfr. M. BRANDT, J. COTTRELL, Y. GHAI, A. REGAN, *Constitution-making and Reform. Options for the Process*, Interpeace, 2011, reperibile alla pagina <https://www.interpeace.org/resource/constitution-making-and-reform-options-for-the-process-2/>.

caratteristiche di originalità, ampiezza e complessità delle nuove costituzioni andine, in particolar modo di quelle esaminate<sup>106</sup>. In esse si rinvencono numerosi elementi di innovazione, tra cui preminente è l'inclusione di elementi extragiuridici a forte valenza simbolica, propri delle tradizioni indigene. Conseguentemente, si registra un ampliamento dei testi costituzionali<sup>107</sup>, lunghi e articolati, che corrisponde alla specifica volontà dei costituenti di affidare al Paese un testo chiaro, ben articolato, intellegibile, che sia la sintesi di quel pluralismo che i processi costituenti partecipativi intendono garantire. Si trascendono, così, i confini del costituzionalismo classico e la dimensione elitaria dei testi costituzionali che hanno segnato la storia degli ordinamenti esaminati<sup>108</sup>. Tuttavia, le virtù del *nuevo constitucionalismo andino* e il contributo che questo può apportare per «rimettere in moto gli ingranaggi stanchi del costituzionalismo democratico contemporaneo»<sup>109</sup> sono aspetti che devono essere bilanciati con i limiti che le esperienze ordinamentali dell'area andina, in alcuni casi, hanno evidenziato<sup>110</sup>. In questo senso, il Cile può sfruttare il vantaggio di collocarsi in coda alla lunga serie di processi costituenti realizzati nell'area andina, muovendosi nella prospettiva di una razionalizzazione dell'elemento partecipativo nel processo di elaborazione della nuova Costituzione, che corregga le distorsioni segnalate.

---

<sup>106</sup> Cfr. R. VICIANO PASTOR, R. MARTINEZ DALMAU, *Aspectos generales del nuevo* cit., 28.

<sup>107</sup> La Costituzione colombiana è composta da 380 articoli, la Costituzione ecuadoriana da 444 e quella ecuadoriana da 411 disposizioni. È interessante osservare come la lunghezza di questi testi costituzionali è indicata da T. GINSBURG, Z. ELKINS, J. BLOUNT, *Does the Process* cit., 516, come un effetto criticabile della molteplicità degli attori che nei processi costituenti partecipativi vengono coinvolti nell'elaborazione di un nuovo testo costituzionale.

<sup>108</sup> In tal senso, R. VICIANO PASTOR, R. MARTINEZ DALMAU, *Aspectos generales del nuevo* cit., 32.

<sup>109</sup> A. MASTROMARINO, *Il nuevo constitucionalismo latinoamericano* cit., 319.

<sup>110</sup> Sul punto si veda R. GARGARELLA, *Doscientos años de constitucionalismo americano: los Estados Unidos y América Latina frente a frente*, in *El constitucionalismo en el continente americano*, a cura D. BONILLA MALDONADO, Bogotá, 2016, 193 ss.

### Abstract

Il presente contributo tra spunto dal vivace dibattito sul processo costituzionale attualmente in corso in Cile che manifesta già alcuni elementi procedurali precedentemente sperimentati in altri ordinamenti geograficamente e culturalmente affini, quali la Colombia, l'Ecuador e la Bolivia. Le esperienze scelte, oggetto di analisi, sono considerate come pioniere di un nuovo modello di processo costituente, affermatosi nell'area andina, nel quale la partecipazione popolare permea l'intera procedura di elaborazione della nuova norma fondamentale. L'analisi del carattere partecipativo dei processi costituenti analizzati si intreccia con un ulteriore profilo di indagine, inerente agli effetti che tali procedure partecipative hanno prodotto sul contenuto delle nuove costituzioni. È proprio a partire dalle esperienze costituenti esaminate, e da altre similari che hanno interessato l'area andina, che si è affermata una nuova "teoria della costituzione", conosciuta come *nuevo constitucionalismo andino*.

The participatory constitutions in the Andean area.  
Comparing constitution-making experiences in sight of the Chilean constituent assembly

by Isabella M. Lo Presti

This contribution was inspired by the lively debate about the current constitutional process in Chile showing some procedural elements which have been previously experimented in other geographically and culturally similar systems, such as Colombia, Ecuador and Bolivia. The selected experiences under study are considered as the pioneers of a new model of constitution-making process which established itself in the Andean area and where citizen participation permeates the whole procedure for processing the new fundamental rule. The participatory character of the constituent processes under study is analysed and interwoven with a further investigation in the profile concerning the effects produced by such participatory processes on the content of new constitutions. It is exactly from the examined constitution-making experiences and from other similar ones involving the Andean area that a new "constitutional theory" has developed, known as "nuevo constitucionalismo andino" (new Andean constitutionalism).