

Il plebiscito del 25 ottobre 2020, prima tappa del processo costituente cileno

di Marco Olivetti

Abstract: The Plebiscite of 25th October 2020. First step of the Chilean Constituent Process – The essay examines the steps of the Chilean constitutional process, regulated by the constitutional act n. 21200 of 2019 and whose forms have been defined by the plebiscite of October 25th, 2020. The opportunities and the risks of the process are outlined.

Keywords: Constituent Assembly, Plebiscite, Constitutional reform, Indigenous peoples, Gender equality.

1. Il plebiscito costituzionale del 25 ottobre 2020

Il 25 ottobre 2020 si è tenuto in Cile un plebiscito costituzionale avente ad oggetto l'avvio di un procedimento per l'elaborazione di una nuova Costituzione. Al corpo elettorale cileno è stato chiesto di pronunciarsi su due quesiti: il primo proponeva l'elaborazione di una nuova Costituzione, mentre il secondo quesito chiedeva agli elettori di scegliere fra una Convenzione costituzionale appositamente eletta e una Convenzione mista, composta per metà di deputati e senatori in carica eletti dai loro colleghi e per metà di convenzionali eletti a suffragio universale. Il 78,27 per cento degli elettori cileni si è espresso in favore dell'elaborazione di una nuova Carta costituzionale e il 78,99 per cento ha optato per l'attribuzione del compito di redigerla ad una Costituente "pura", composta interamente di membri appositamente eletti. L'ampiezza del consenso favorevole all'avvio del processo costituente è stata in parte ridimensionata da una partecipazione popolare al voto non particolarmente elevata: al plebiscito ha preso parte solo il 50,90% degli aventi diritto (il 51,93% riguardo agli elettori residenti all'estero)¹.

Con il voto del 25 ottobre si è chiusa la prima fase del processo di riforma totale della Costituzione del 1980. Essa aveva avuto inizio

¹ Per questi dati si v. <https://www.servel.cl/participacion-en-plebiscito-mas-del-50-de-los-electores-habilitados-para-sufragar-acudieron-a-las-urnas/>, visitato il 16 novembre 2020.

nell'ottobre 2019, quando, a seguito di una serie di moti di piazza (in parte pacifici, in parte violenti), le tre principali coalizioni politiche esistenti in Cile (*Chile Vamos*, di centro-destra, al governo con il Presidente Sebastian Pinera, *Nueva Mayoría*, di centro-sinistra moderato – al governo dal 1990 al 2010 e dal 2014 al 2018 – e *Frente Amplio*, di sinistra radicale e movimentista) avevano sottoscritto un accordo per l'avvio di un processo costituente. I contenuti dell'accordo sono poi stati tradotti nella legge costituzionale n. 21.200, pubblicata sul *Diario oficial* il 24 dicembre 2019, che ha inserito nella Costituzione del 1980 gli art. 130-143, volti a regolare le fasi e le modalità del processo costituente. A seguito dell'esplosione della pandemia di Coronavirus, la successiva legge costituzionale n. 21.221 del 26 Marzo 2020 ha riscadenato le tappe del processo, rinviando anzitutto la data del plebiscito “destruens” dal 26 aprile al 25 ottobre (e, a cascata, tutte le date previste per gli adempimenti successivi). Inoltre, la legge costituzionale n. 21.216 del 24 Marzo 2020 ha reso possibile la presentazione di candidature indipendenti per l'elezione della Convenzione costituente e ha regolato la questione della parità di genere nel futuro organo costituente, circa la quale le forze politiche non avevano raggiunto un accordo al momento dell'adozione della legge costituzionale n. 21.200². Sono poi sopraggiunte ulteriori modifiche, fra cui quella disposta dalla legge cost. n. 21298 del 21 dicembre 2020, che ha riservato a rappresentanti dei popoli indigeni 17 dei 155 seggi di cui sarà composta la Convenzione³.

2. Il processo costituente cileno in prospettiva storica

Il plebiscito cileno non è un atto isolato, che interviene in una *terra nullius* costituzionale, ma, al contrario, si inserisce in una tradizione costituzionale ricca e articolata, la quale, dopo una fase instabile e un po' convulsa nei due decenni successivi all'indipendenza (1808), si è caratterizzata per una notevole stabilità costituzionale e per un livello di partecipazione politica e (dalla metà del XX secolo) di qualità democratica nel complesso superiori a quasi tutti gli altri Stati dell'America latina.

Tre Carte costituzionali hanno costellato questo percorso: la costituzione “portaliana” del 1833, che ha creato una repubblica aristocratica o oligarchica, sopravvissuta (anche attraverso una singolare fase “parlamentare” fra il 1891 e il 1925) fino agli anni venti del XX secolo; la Costituzione del 1925, frutto di un processo di modernizzazione

² Si v. ora le disposizioni transitorie della Costituzione n. 29, 30 e 31, come modificate da tale legge.

³ Si v. ora le disposizioni transitorie della Costituzione n. 43, 44, 45, 46 e 47, come modificate da tale legge.

istituzionale, politica e sociale, che può essere ascritta al ciclo delle costituzioni del primo dopoguerra e che ha retto per mezzo secolo il Cile, avvicinandone fortemente le istituzioni a quelle dell'Europa occidentale degli stessi anni; la Costituzione del 1980, imposta dal regime militare giunto al potere nel 1973 e ratificata in un plebiscito di assai dubbia qualità democratica nel 1980, ma poi profondamente modificata nel 1989 per consentire la democratizzazione con la fine del regime militare e più volte ulteriormente revisionata in seguito, di comune accordo fra il centro-destra e il centro-sinistra moderato. Si tratta di tre Costituzioni che hanno, ciascuna a suo modo, conquistato nella pratica una legittimazione di cui erano sprovviste al momento della loro adozione, che era stata segnata da logiche oligarchiche o autoritarie. Ciò vale anche per la Carta del 1980, beninteso dopo le numerose riforme che l'hanno riscritta dal 1989 in poi: e a confermarlo sono le graduatorie sulla qualità della democrazia costituzionale in America Latina, che vedono ai vertici proprio il Cile, assieme a Uruguay e Costa Rica.

Cionondimeno, resta fermo che la Costituzione del 1980⁴ – come le due precedenti – non era stata il frutto di un processo costituente aperto e pluralistico. Per usare una nota immagine di Hannah Arendt, essa era – come le Carte che l'avevano preceduta – “una costituzione imposta da un governo a un popolo” e non una “costituzione con la quale il popolo costituisce il proprio governo”⁵. Ciò restava vero anche dopo la “depurazione” (degli elementi autoritari) e la democratizzazione che avevano profondamente mutato la natura della Carta del 1980 e dunque a prescindere dal suo contenuto (circa la modificazione del quale la via della riforma costituzionale ordinaria sarebbe stata senza dubbio agevolmente percorribile).

Secondo le intenzioni dei suoi promotori (in particolare i seguaci dell'ex presidente Bachelet), il senso del processo costituente messo in moto alla fine del 2019 dovrebbe essere proprio quello di consentire al popolo – per la prima volta nella storia cilena – di produrre una Costituzione. Questo approccio tradisce forse una illusione sul carattere “buono” e “unitario” del popolo stesso, sottovalutando la pluralità delle visioni del mondo e degli interessi in esso coesistenti e quindi la sua configurazione inevitabilmente pluralista, la quale richiede che una Costituzione sia anzitutto uno strumento capace di tenere in equilibrio le aspirazioni e le pretese dei diversi gruppi – più o meno organizzati – che compongono una società pluralistica.

⁴ Per una sintetica presentazione delle origini e delle caratteristiche della Costituzione cilena del 1980 mi permetto di rinviare a M. Olivetti, *Prime osservazioni sul difficile avvio di un processo costituente in Cile*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020, in www.giurcost.it, del quale viene qui ripresa la parte finale.

⁵ H. Arendt, *Sulla rivoluzione* (1963), Milano, 1983, 161.

3. La riforma costituzionale del 23 dicembre 2019, base del processo costituente cileno

Come si accennava, la base legale del processo costituente cileno deve essere ravvisata nella legge costituzionale n. 21.200, del 23 dicembre 2019, la quale ha sostituito l'intitolazione del capitolo XV della Costituzione cilena del 1980, attribuendogli la nuova denominazione «Della riforma della Costituzione e del procedimento per elaborare una nuova Costituzione della Repubblica». All'interno del capitolo XV, l'epigrafe dell'art. 127 Cost. è stata ridenominata «riforma della Costituzione», mentre sono stati inseriti, dopo l'art. 129 – che fino al 2019 era l'ultimo articolo della Costituzione vigente – gli articoli 130-143, che sono stati intitolati complessivamente «Del procedimento per elaborare una nuova Costituzione politica della Repubblica». Come si anticipava, le date previste dalla riforma del dicembre 2019 sono state rimodulate dalla successiva riforma del 26 marzo 2020, che regola attualmente i diversi passaggi del procedimento per l'elaborazione di una nuova Costituzione.

Con l'entrata in vigore della riforma costituzionale del 24 dicembre 2019, ha avuto inizio una fase che si potrebbe definire «de-stituente» riguardo alla Costituzione cilena del 1980, ma non ne ha prodotto l'abrogazione. Gli effetti giuridici prodotti dai nuovi art. 130-143 della Costituzione hanno carattere unicamente procedimentale, in quanto mettono in moto un procedimento per l'elaborazione di una nuova Costituzione. Ma durante lo svolgimento di tale procedimento, la Costituzione del 1980 resterà in vigore e manterrà la sua forza giuridica vincolante anche qualora il procedimento ora avviato non dovesse concludersi con l'approvazione di una nuova Carta costituzionale (si v. l'art. 135 Cost.). La logica del processo costituente cileno è infatti quella del rispetto della legalità costituzionale in tutte le sue fasi e della negazione della possibilità della rottura di tale legalità, da cui deriverebbe il passaggio a regimi di fatto. Questo è stato forse il prezzo che le forze meno favorevoli all'elaborazione di una Carta costituzionale (il centro-destra cileno) hanno imposto a coloro che la chiedevano, in cambio dell'accoglimento della richiesta di avviare il processo costituente.

A seguito dell'entrata in vigore della legge n. 21200/2019 e secondo quanto da essa originariamente previsto, il Presidente della Repubblica del Cile ha inizialmente convocato un plebiscito per il 26 aprile 2020. Dopo la legge costituzionale n. 21221 tale convocazione è stata annullata e un nuovo decreto di convocazione ha fissato per il plebiscito la data del 25 ottobre 2020. Nel plebiscito sono state sottoposte all'elettorato due diverse votazioni:

a) La prima era relativa alla domanda: «Volete voi una nuova Costituzione?». A tale domanda l'elettorato poteva rispondere «approvo» e alla seconda «rifiuto»: come si anticipava, il 78 per cento dei votanti ha optato per la prima soluzione.

b) La seconda votazione – per la quale era predisposta una diversa scheda elettorale – aveva ad oggetto la domanda: «Che tipo di organo dovrebbe redigere la Nuova Costituzione?». A tale domanda l'elettore poteva rispondere scegliendo fra due opzioni indicate sulla scheda: «Convenzione mista costituzionale – composta in parti eguali da membri eletti popolarmente e parlamentari in carica» e «Convenzione costituzionale – composta esclusivamente da membri eletti popolarmente»: come si anticipava, poco meno del 79 per cento dei votanti si è espresso per una Convenzione «pura», vale a dire per la seconda opzione.

Dato l'esito delle due votazioni del plebiscito del 25 ottobre, è iniziata la preparazione della fase successiva, che consisterà nella campagna elettorale e nella elezione di una Convenzione costituzionale, da tenersi l'11 aprile 2021. Peraltro, l'evoluzione della situazione pandemica ha da ultimo rimesso in discussione tale data: mentre questo contributo era in bozze, il Presidente Piñera ha inviato al Congresso una proposta di legge per rinviare al 9 maggio l'elezione della Convenzione costituzionale⁶.

4. La Convenzione costituzionale

L'accordo politico del 14 novembre 2019 e la riforma costituzionale del successivo 24 dicembre avevano attribuito il compito di elaborare una nuova Costituzione ad un organo straordinario, denominato Convenzione costituzionale, lasciando aperta una alternativa (poi scelta dall'elettorato), fra una Convenzione interamente eletta *ex novo* dal corpo elettorale il 25 ottobre 2020 e una Convenzione mista, composta per metà di membri eletti in tale data dal corpo elettorale e per metà di deputati e senatori in carica eletti dal Congresso nazionale al suo interno.

Essendo prevalsa la prima opzione, i 155 membri della Convenzione saranno eletti secondo le norme vigenti per l'elezione della Camera dei deputati e secondo la divisione in distretti prevista per l'elezione di essa.

Riguardo al sistema elettorale, l'art. 131 della Costituzione fa rinvio alle norme sull'elezione dei deputati, e in particolare alle leggi n. 18.700, 18.556, 18.603 e 19.884, tutte del 2017, con le quali il sistema elettorale

⁶ Si v.

<https://www.latercera.com/politica/noticia/pinera-y-propuesta-de-postergar-elecciones-para-mayo-en-esa-fecha-esperamos-contar-con-9-millones-de-vacunados-con-la-menos-una-dosis/C7ND2JELZAODFLT4UPJPBGJBU/>.

binominale introdotto alla fine della dittatura è stato sostituito con un sistema d'Hondt, in cui i 155 deputati della Camera sono eletti in 28 distretti, senza recupero nazionale. A tali norme vanno ora aggiunte quelle previste dalla legge n. 21.116 sulle candidature indipendenti e sulla parità fra i sessi nella composizione dell'organo costituente (queste ultime garantiscono non solo la parità nella partecipazione alla contesa ai sensi della disp. trans. n. 30 della Cost., ma anche la parità fra i sessi nella composizione dell'organo costituente, come risulta dalla disp. trans. n. 31 della Cost.), nonché quelle previste dalla legge cost. n. 21.216 del 2020, che ha riservato ai rappresentanti dei c.d. popoli originari 17 seggi sui 155 di cui sarà composta la Costituente⁷.

L'art. 132 della Costituzione ha regolato i requisiti e le incompatibilità dei candidati all'elezione come membri della Convenzione⁸.

5. I lavori della Convenzione

I lavori della Convenzione costituente sono regolati dagli art. 133, 134 e 135 della Costituzione, introdotti dalla riforma costituzionale del 24 dicembre 2019.

La prima seduta della Convenzione dovrà essere convocata dal Presidente della Repubblica entro tre giorni dalla ricezione della comunicazione dell'elezione della Convenzione; il Presidente dovrà individuare anche il luogo di essa, che, in caso di mancata indicazione sarà la sede del Congresso nazionale. Nella prima seduta, la Convenzione eleggerà un Presidente e un Vicepresidente a maggioranza assoluta. L'art. 133 stabilisce inoltre che la Convenzione dovrà costituire una segreteria tecnica, composta di «persone di comprovata idoneità accademica o professionale».

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

7

In un primo tempo tale proposta era stata respinta in quanto non si era raggiunta la necessaria maggioranza qualificata: si v. A. Jara, *Senado rechaza propuesta de escaños reservados supernumerarios para pueblos originarios tras no alcanzar quórum de 3/5*, in www.latercera.com, 19.11.2020.

⁸ La legge cost. n. 21261 del 26 agosto 2020 ha d'altro canto previsto alcune norme speciali sulla campagna elettorale e sulla votazione per l'elezione della Convenzione costituente, che sono collocate nella disposizione transitoria n. 42 della Costituzione.

Questa regola ha un carattere contro-maggioritario e può come tale essere considerata antidemocratica, ma essa è al tempo stesso portatrice di un significato profondo: essa intende escludere che ad una Costituzione – quella del 1980 – che, almeno nella sua configurazione originaria, aveva sicuramente un carattere partigiano, se ne sostituisca un'altra di carattere analogo, anche se magari di segno ideologico esattamente opposto. Si può dunque vedere nella regola della maggioranza qualificata un incentivo all'elaborazione di una Costituzione di compromesso, espressione di un accordo fra le forze in cui la società cilena è articolata, che si presume possano trovare rappresentanza nella Convenzione costituyente, che sarà eletta a suffragio universale: il che, come risulta dalla storia dell'elaborazione delle costituzioni di compromesso del secondo dopoguerra in Europa, non esclude affatto che possano emergere contrapposizioni sui nodi principali del dibattito costituyente, ma richiede la costante disponibilità di *tutte* le forze politiche a ricercare una sintesi non partigiana.

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

6. I limiti procedurali all'attività della Convenzione

La natura non sovrana della Convenzione costituzionale e la sua soggezione alle regole che ne disciplinano l'attività sono ulteriormente confermate dall'art. 136 della Costituzione, che prevede la possibilità per un quarto dei membri della Convenzione di presentare ricorso contro la violazione delle regole procedurali previste nella Costituzione del 1980 e nelle norme adottate dalla Convenzione stessa. I ricorsi dovranno essere indirizzati a una sezione della Corte suprema composta da cinque giudici estratti a sorte dalla Corte stessa per ogni caso ad essa sottoposto. Il procedimento dovrà essere regolato con ordinanza adottata dalla stessa Corte suprema.

Lo stesso art. 136 esclude però espressamente la possibilità di «ricorrere sul contenuto dei testi in elaborazione». Del resto, gli art. 130-143, che regolano dettagliatamente il procedimento per l'approvazione della nuova Carta costituzionale, si astengono dal dettare principi volti ad indirizzare l'elaborazione del suo contenuto. L'art. 135, ultimo comma, si limita a delineare in termini molto generali un limite di carattere negativo, precisando che «il testo della nuova Costituzione che sarà sottoposta a plebiscito dovrà rispettare il carattere di Repubblica dello Stato cileno, il suo regime democratico, le sentenze giudiziali passate in giudicato e i trattati internazionali ratificati dal Cile che siano in vigore».

7. Le scadenze temporali

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

Ne segue che i lavori della Convenzione dovrebbero svolgersi nell'arco del 2021 e dei primi mesi del 2022. Ciò fra l'altro produrrà un intreccio con alcune rilevanti scadenze politiche ordinarie – tuttora regolate dalla Costituzione del 1980 – fra le quali, anzitutto, le elezioni del nuovo presidente della Repubblica e del nuovo Congresso, che sono in calendario per l'autunno del 2021, con insediamento all'inizio del 2022.

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

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

L'approvazione della nuova Costituzione dovrà essere comunicata al Presidente della Repubblica, che dovrà convocare entro tre giorni il plebiscito nazionale sull'approvazione della nuova Costituzione, fissandolo in una data entro 60 giorni dalla pubblicazione del decreto di convocazione sul *Diario Official*, ma evitando la coincidenza con le votazioni popolari previste dagli art. 26, 47 e 49 della Costituzione del 1980, che regolano, rispettivamente l'elezione del Presidente della Repubblica, della Camera dei deputati e del Senato.

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

All'elettore sarà sottoposto un quesito avente il seguente testo: «Approvate voi il testo della Nuova Costituzione proposto dalla Convenzione Costituzionale?» e l'elettore avrà facoltà di esprimere la preferenza tra due opzioni: «approvo» o «rifiuto».

L'art. 143 estende espressamente al plebiscito di approvazione della nuova Costituzione l'applicazione delle regole già stabilite dall'art. 130 per il plebiscito costituzionale iniziale riguardo alla propaganda elettorale sulla televisione «de libre emisión» e alla competenza del Tribunale elettorale sia come organo di appello per le decisioni del Consiglio Nazionale della Televisione in materia di propaganda elettorale, sia per il controllo che per la proclamazione dei risultati del voto del plebiscito.

Qualora la nuova Costituzione sia approvata in tale plebiscito, il Presidente della Repubblica dovrà convocare entro cinque giorni il Congresso in seduta solenne, affinché la nuova Costituzione sia promulgata e le venga giurata fedeltà. Solo a partire da tale data la vigente Costituzione del 1980 risulterà abrogata. E tale abrogazione dovrebbe essere operativa anche per le disposizioni relative a materie sulle quali la nuova Costituzione – a differenza di quella oggi vigente – si astenga dal provvedere, eventualmente per impossibilità di raggiungere un accordo sostenuto dalla maggioranza dei due terzi della Costituente. Le corrispondenti materie verranno di conseguenza decostituzionalizzate, salva l'operatività nei loro confronti dei principi costituzionali.

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

Marco Olivetti

Dip.to di Giurisprudenza, Economia,
Politica e Lingue moderne
Università LUMSA
m.olivetti@lumsa.it