

# La Convenzione Costituzionale cilena e la *lucha por el reglamento*

di Giovanni Guerra

**Abstract: The Chilean Constitutional Convention and the *lucha por el reglamento*.** - The purpose of this article is to shed light on some of the challenges related to the organization and the functioning of the Chile's "Constitutional Convention" to be faced by the *convencionales constituyentes* starting from April 2021. The analysis is focused on the rules of procedure of this Convention. Indeed, the drafting of the new Chilean Constitution primarily depends on the procedures to be followed to make decisions and take the votes on the new constitutional provisions. For this reason, the article examines the main questions about the working time, the structure and the decision-making process of the Convention, taking into account the various solutions that might be laid down in the rules of procedure of the Chilean Constituent Assembly.

**Keywords:** Chile; Constitution-making process; Constitutional Convention; Rules of procedure; Plenum and commissions.

887

---

## 1. Introduzione. La Convención Constitucional cilena e la "battaglia" del regolamento

Se è vero che in Cile si sta consumando – per dirla con Dogliani - una «lotta per la Costituzione»<sup>1</sup>, bisogna assumere la consapevolezza sin da subito che la "prima battaglia" destinata ad essere ingaggiata da coloro che siederanno, a partire da questo aprile, tra i banchi della Convenzione Costituzionale avrà ad oggetto il regolamento sull'organizzazione e il funzionamento di tale organo<sup>2</sup>. Infatti, come è ben noto agli studiosi di diritto parlamentare, la definizione delle norme che andranno a comporre la (futuribile) nuova Costituzione cilena dipenderà in grande misura dalle modalità con cui la Convenzione lavorerà e assumerà le sue decisioni. In altre parole, le disposizioni dettate della nuova *Carta Magna* del Paese andino in materia di dritti, forma di governo, organizzazione dei poteri pubblici, giustizia costituzionale - giusto per citare alcuni profili che i c.d. *convencionales constituyentes* non potranno esimersi dal disciplinare – saranno anche, se non

---

<sup>1</sup> M. Dogliani, *La lotta per la Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, n. 2, 1996, 293 ss.

<sup>2</sup> S. Claudio Fuentes, *La primera batalla de la Convención: el reglamento*, in *CIPER Académico*, 27. 02. 2021, <https://www.ciperchile.cl/2021/02/27/la-primer-batalla-de-la-convencion-el-reglamento/>.

soprattutto, il risultato di quanto prescritto dal regolamento dei lavori della Convenzione.

Le certezze riguardanti i contenuti del regolamento della Convenzione sono ben poche, mentre le incognite sono talmente numerose da confondere il regolamento di un fitto alone di mistero. Inoltre, com'era prevedibile, le scarse indicazioni contenute dalla Costituzione vigente hanno dato adito a diverse interpretazioni, configgenti l'una con l'altra, a proposito di quelli che dovrebbero essere, in teoria, i "punti fermi" del succitato regolamento.

Le norme procedurali essenziali che regolano le fasi di elaborazione e votazione della nuova Costituzione della Repubblica cilena sono racchiuse nel capitolo XV della Costituzione vigente, agli artt. 130-143. Queste disposizioni sono il frutto delle aggiunte al testo Costituzionale del 1980 apportate con la legge costituzionale n. 21.200 del 23 dicembre 2019. Tramite la riforma costituzionale in questione si è provveduto a conferire veste formale a quanto pattuito con l'*Accordo per la Pace Sociale e la Nuova Costituzione* del 14 dicembre 2019, la cui sottoscrizione ha posto fine alle proteste popolari sollevatesi contro il governo di centro-destra guidato da Piñera grazie all'assicurazione dell'apertura di un nuovo processo costituente per il Cile, dopo il fallimento di quello avviato un lustro addietro dalla ex Presidente socialista Bachelet<sup>3</sup>.

Per quel che più rileva ai nostri fini, le regole che presiedono ai lavori della Convenzione sono dettate agli artt. 133 e 137 della Costituzione.

Dalla lettura della prima delle summenzionate disposizioni si ricava innanzitutto che, entro tre giorni dalla ricezione della comunicazione relativa alla proclamazione dell'elezione dei *convencionales*, il Presidente della Repubblica dovrà convocare con *decreto supremo* la Convenzione per la sua prima seduta. Sempre al Presidente spetterà indicarne la sede, che, in caso di mancata diversa segnalazione, coinciderà con quella del Congresso Nazionale (art. 133, comma I). Poi, nel corso della prima seduta, la Convenzione dovrà premurarsi di eleggere un Presidente e un Vicepresidente a maggioranza assoluta dei suoi componenti (art. 133, comma II). Soprattutto, alla Convenzione viene richiesto di approvare le norme della nuova Costituzione e il proprio regolamento con deliberazioni assunte con il voto favorevole dei due terzi dei suoi componenti (art. 133, comma III). Tali *quorum*, così come i procedimenti per il funzionamento della Convenzione e per l'adozione di deliberazioni, non potranno essere alterati dalla Convenzione (art. 133, comma IV). In più, è stato previsto che la Convenzione dovrà dotarsi di una segreteria tecnica, composta da persone di comprovata idoneità accademica o professionale (art. 133, comma V).

Infine, stando a quanto previsto dall'art. 137, per redigere ed approvare la nuova Costituzione del Paese, la Convenzione disporrà di un lasso temporale pari a nove mesi dal giorno del suo insediamento, prorogabile per una sola volta e per soli tre mesi.

---

<sup>3</sup> Sulla proposta costituente elaborata nel corso del secondo mandato presidenziale di Bachelet si veda M. Olivetti, *Prime considerazioni sul difficile avvio di un processo costituente in Cile*, in *Consulta OnLine - Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 19. 10. 2020, 9 ss.

Com'è facile intuire, sono molte le domande inevase che la lettura di queste disposizioni suscita. Con il presente lavoro si mira a rispondere agli interrogativi che si considerano più significativi, riflettendo sulle fondamentali sfide che il regolamento della Convenzione sarà tenuto ad affrontare. Un'analisi di questo tipo costituisce uno snodo ineludibile, non solo per i motivi già ricordati in apertura di questo scritto, ma soprattutto in ragione di quel "duplice volto" che la dottrina italiana più attentata non ha mancato di rilevare allorché si è trovata a meditare sulla natura dei regolamenti parlamentari nostrani: da un lato, strumento a tutela delle minoranze e, dall'altro, atto d'indirizzo politico<sup>4</sup>.

Tale ricostruzione pare attagliarsi - con le dovute cautele<sup>5</sup>- anche al futuro regolamento della Convenzione cilena. Infatti, l'assunzione della maggioranza dei due terzi come condizione inderogabile per approvare le disposizioni regolamentari relative alla votazione della norma della nuova Costituzione mette in luce la natura garantistica che pare ispirare il regolamento della Convenzione, in quanto la prescrizione di una maggioranza qualificata - ovvero sia più elevata di quella prevista in via ordinaria per l'approvazione delle leggi - comporta necessariamente che l'adozione dell'atto soggetto ad un *quorum* siffatto non possa verificarsi in assenza del coinvolgimento dell'opposizione - qui intesa in senso "atecnico" - o, almeno, una parte di essa<sup>6</sup>.

Al contempo, la natura di presupposto necessario per l'esercizio del potere normativo riservato alla Convenzione rende manifesto il carattere di «atto primigenio dell'indirizzo politico» che sembra contraddistinguere il regolamento della stessa, nelle misura in cui, come osservò a suo tempo il compianto Maestro Gianni Ferrara, è al regolamento dell'organo rappresentativo - in questo caso, della Convenzione - che spetta «creare gli strumenti e le condizioni», «determina[re] i tempi e le modalità per la sua azione». In tal modo, il regolamento fornisce «l'insieme dei meccanismi

---

<sup>4</sup> Per una sintetica, ma efficace, ricostruzione del dibattito intorno a tale "doppia natura" dei regolamenti parlamentari repubblicani in Italia si rinvia, per tutti, a R. Cerreto, *L'adozione e la modifica dei regolamenti parlamentari*, in R. Dickmann - S. Staiano (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, 2008, 25 ss.

<sup>5</sup> Non bisogna dimenticare che redigere una Costituzione non è lo stesso che scrivere una legge. Il regolamento della Convenzione dovrà tenere conto delle peculiari e distinte funzioni proprie di un organo costituente, quale la Convenzione, e quelle connaturate ad un organo legislativo, ossia il Parlamento. A questo proposito, conviene segnalare che, ai sensi dell'art. 135 Cost., la Convenzione costituzionale non sostituirà il *Congresso Nazionale*, ossia il Parlamento bicamerale cileno, che rimarrà in carica e continuerà ad adempiere ai suoi tradizionali compiti, e quindi a curare l'attività legislativa. Ad ogni modo, è certo che dovrà essere approntato un regolamento coerente con lo scopo costitutivo della Convenzione, cioè fornire il Cile di una nuova Costituzione. Da questo punto di vista, si auspica che a guidare la mano dei *convencionales* nel corso della stesura regolamento sia l'idea che, come si addice ad una democrazia pluralista, le regole del gioco sono finalizzate alla formazione, attraverso un processo deliberativo, del consenso più ampio possibile, che solo la predisposizione di adeguati spazi di negoziazione per il raggiungimento di soluzioni di compromesso può assicurare.

<sup>6</sup> Cfr. A. Manzella, *Il Parlamento*, III ed., Bologna, 2003, 40.

mediante i quali è possibile che la volontà elettorale, mediata dai gruppi, affiori al livello dei presupposti per la scelta e la determinazione dell'indirizzo politico»<sup>7</sup>, ovvero sia predispone gli strumenti funzionali all'aggregazione e alla manifestazione della volontà politica dell'Assemblea richiesta affinché la Convenzione possa espletare la funzione normativa di grado "supremo" che le è stata intestata.

Chiariti i profili di assoluta rilevanza del futuro regolamento della Convenzione, procediamo ora col passare in rassegna i temi con cui il regolamento dovrà misurarsi e le probabili occasioni di incontro/scontro che scandiranno quella che si preannuncia essere una *verdadera lucha por el reglamento*.

## 2. Composizione e funzioni della mesa directiva

Come abbiamo già anticipato, nel corso della sua prima riunione la Convenzione dovrà procedere all'elezione di un Presidente e di un Vicepresidente a maggioranza assoluta dei suoi componenti. A questo punto, uno dei compiti che dovrà essere urgentemente assolto dalla Convenzione è definire la composizione e le funzioni di questa "embrionale" *mesa directiva*.

Quanto al profilo della struttura, è immaginabile che l'Ufficio di Presidenza verrà ad essere integrato da un numero maggiore di componenti rispetto alle due figure indefettibili appena ricordate. Il motivo che spinge in favore di questa soluzione è presto detto. Negli organi collegiali caratterizzati da un elevato tasso di frammentazione politica, l'affidamento delle funzioni direttive ad un organismo che garantisca quanto più possibile l'espressione delle diverse opinioni riscontrabili al suo interno è funzionale ad evitare la predominanza di una sola forza, o gruppo di forze: il che potrebbe dare adito a sospetti e conflitti tra il *plenum* e la *mesa directiva*. Per questa ragione v'è chi ha suggerito di dotare l'Ufficio di Presidenza di almeno 3 o 5 membri<sup>8</sup>. In tal modo, verrebbe ad essere garantita l'assegnazione di almeno uno di questi ai partiti, per così dire, di "opposizione". L'esperienza della "presidenza tripartita" dell'Assemblea costituente colombiana del 1991 costituisce certamente un precedente fortunato, avendo contribuito ad agevolare la risoluzione in via preventiva dei conflitti che sarebbero potuti sorgere in Assemblea tra i partiti politici "maggiori"<sup>9</sup>. È stata altresì avanzata la proposta di aggregare alla *mesa* un ulteriore componente in veste di segretario, preposto a seguire gli aspetti più strettamente tecnico-procedimentali del lavoro della Convenzione<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> G. Ferrara, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in Aa. Vv., *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauro nel quarantesimo anno di insegnamento*, I, Milano, 1968, 342 ss.

<sup>8</sup> Cfr. S. Claudio Fuentes, *El Reglamento de la Convención Constitucional*, in *Contexto*, 21. 01. 2021, 9, <https://plataformacontexto.cl>.

<sup>9</sup> Cfr. C. Carreño, *¿Cómo debe ser un reglamento constituyente?*, in *Diario Constitucional*, 11. 11. 2020, <https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/como-debe-ser-un-reglamento-constituyente/>, e S. Verdugo, *Algunos criterios para el reglamento de la Convención*, in *Centro de Estudios Horizontal*, 15. 10. 2020, 7, <https://www.horizontalchile.cl/wp-content/uploads/2020/10/CRC.pdf>.

<sup>10</sup> S. Claudio Fuentes, *El Reglamento de la Convención Constitucional*, cit., 9.

Quanto al profilo delle funzioni, non si può fare a meno di sottolineare l'importanza dei compiti a cui saranno chiamati ad adempiere i componenti della *mesa directiva*, a partire dalle decisioni che dovranno assumere con riferimento alla ricezione delle indicazioni del *plenum*, la gestione dei tempi di lavoro, l'*iter* deliberativo, le funzioni e la struttura della segreteria tecnica ecc ... Allo stesso tempo, nel regolamento della Convenzione dovranno essere specificati i poteri riconosciuti al Presidente della Convenzione, non potendosi omettere la disciplina di alcuni aspetti cruciali, quali la direzione dei dibattiti in Aula, il conteggio dei voti, la definizione di comune accordo con la *mesa directiva* del calendario dei lavori, il mantenimento dell'ordine in Aula, la convocazione delle sedute delle commissioni e altro ancora<sup>11</sup>.

### 3. Il fattore tempo ... chi presto comincia è a metà dell'opera

Da non sottovalutarsi è il fattore dei limiti temporali entro cui la Convenzione Costituzionale è chiamata a concludere i propri lavori. Come si è già ricordato, l'art. 137 Cost. ha stabilito che i 155 rappresentanti che integreranno la composizione della Convenzione avranno a disposizione nove mesi per elaborare e deliberare il nuovo testo costituzionale, prorogabili non più di una volta - su richiesta del Presidente della Repubblica o di un terzo dei *convencionales* - per un arco di tempo pari a tre mesi. Tuttavia, nulla è stato previsto con riguardo ad un eventuale termine entro cui la Convenzione sarebbe tenuta ad adottare il proprio regolamento.

Il fatto che la Costituzione taccia sul punto costituisce una scelta quantomeno infelice. La prova ci è fornita dall'esperienza comparata. A titolo esemplificativo, rimanendo nella regione, si considerino a questo proposito le opposte vicende costituenti che hanno preso piede in Colombia nel 1991 e in Bolivia nel 2006<sup>12</sup>. Nel primo caso, fu previsto che spettasse al Presidente della Repubblica la facoltà di proporre un progetto di regolamento all'Assemblea costituente, la quale, però, disponeva di un termine di 10 giorni per procedere all'adozione in via autonoma di un proprio regolamento. Qualora il termine *de quo* fosse spirato senza che l'Assemblea Costituente avesse sfruttato questa possibilità, si sarebbe dovuto osservare quello presentato dal Presidente. Nel secondo caso, invece, la *convocatoria* all'Assemblea Costituente non fissò alcuno specifico margine temporale entro cui adottare il regolamento di organizzazione e di funzionamento dei lavori costituenti.

Ebbene, l'Assemblea costituente colombiana non soltanto ha adottato il proprio regolamento nei tempi previsti, ma è anche riuscita a concludere i propri lavori prima che scadessero i 150 giorni che le erano stati accordati per elaborare il testo della nuova Costituzione. Diversamente, l'Assemblea Costituente boliviana ha consumato sette dei dodici mesi che le furono assegnati per espletare il proprio mandato discutendo sul regolamento a cui ci si sarebbe dovuti attenere. Questi ritardi hanno causato la dilatazione dei

---

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Si veda la puntuale analisi comparata svolta da L. Sierra, *El reglamento de la Convención y el riesgo de la "hoja en blanco"*, in *Puntos de Referencia*, n. 543, agosto 2020, 2 s.

tempi (da 12 a 14 mesi) che si sono rivelati necessari per redigere il progetto di Costituzione finale.

C'è da augurarsi che anche la Convenzione cilena non si ritrovi a dissipare metà del tempo a sua disposizione per adempiere al compito di capitale importanza che le è stato affidato. Non bisogna dimenticare che una volta decorso il periodo massimo di dodici mesi fissato all'art 137 Cost. la Convenzione dovrà essere sciolta, con buona pace delle speranze che dimoravano nelle menti e nei cuori delle moltitudini di cittadini che hanno solcato le piazze di Santiago lo scorso autunno, reclamando a gran voce la fine della Costituzione varata al tempo della dittatura militare<sup>13</sup>.

Eppure, anche senza considerare l'esempio colombiano, viene da chiedersi perché non si sia scelto di valorizzare di più quelle che sembrano essere le analogie intercorrenti tra la futura Convenzione e l'attuale Camera dei deputati cilena. Dato che la prima pare essere stata disegnata ad immagine e somiglianza della seconda<sup>14</sup>, si sarebbe potuto prevedere che, in caso di mancata pronta adozione ad opera della Convenzione del regolamento che dovrebbe disciplinarne i lavori, si sarebbe dovuto osservare, seppur con gli opportuni adattamenti, il regolamento della *Cámara de los diputados*, Comunque, non è da escludersi che *in extremis* possano essere gli stessi *convencionales* a riconoscere sostanzialmente valore sussidiario al regolamento della *Cámara*, nell'ipotesi in cui la stesura *ex nihilo* del testo del regolamento della Convenzione risultasse troppo complicata, così da non sperperare il limitato e prezioso tempo di cui potranno godere.

In un certo qual senso, emblematiche dell'approccio che si è appena richiamato sono le vicende regolamentari italiane del periodo transitorio (1943-1948)<sup>15</sup>. Si pensi, ad esempio, a come è stata impostata la questione regolamentare in relazione ai lavori della Consulta nazionale, all'interno della quale sedevano i rappresentanti dei partiti antifascisti riunitisi nel CLN. In conformità a quanto disposto dall'art. 29 del decreto legislativo luogotenenziale del 31 agosto 1945, n. 539, la Consulta, fintantoché non avesse deliberato il proprio regolamento, avrebbe dovuto osservare, in quanto applicabili, le disposizioni contenute nel regolamento della Camera dei deputati in vigore prima del 28 ottobre 1922 (ossia il giorno del colpo di Stato fascista messo in atto con la marcia su Roma). Si consideri pure il caso dei regolamenti della nostra Assemblea costituente, la quale, ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo luogotenenziale del 16 marzo 1946, n. 98, finché non avesse deliberato il proprio regolamento interno, avrebbe dovuto applicare quello della Camera dei deputati in data primo luglio 1900 e successive modificazioni fino al 1922.

<sup>13</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*, 27. 10. 2020, *passim*.

<sup>14</sup> Cfr. L. Sierra, *Estructura de Asambleas Constituyentes en América Latina: ¿Que se puede aprender?*, in *Puntos de Referencia*, n. 549, ottobre 2020, 7 s.

<sup>15</sup> Al riguardo, si vedano le dettagliate disamine fornite da F. Bertolini, *Il regolamento della Camera liberale come regolamento dell'Assemblea Costituente*, in *Giorn. st. cost.*, n. 15, 2008, 105 ss. e N. Lupo, *La persistente ispirazione proporzionalistica dei regolamenti parlamentari dal 1920 ad oggi*, in *Vent. sec.*, n. 18, 2009, 80.

#### 4. L'incognita delle commissioni

Tra i tanti aspetti fondamentali su cui i *convencionales* saranno tenuti inevitabilmente a ragionare quando si troveranno ad elaborare il regolamento della Convenzione, il numero di commissioni di cui dotare l'organo costituente occupa un posto centrale. Il motivo è semplice. Se le commissioni sono raffigurabili metaforicamente come i «cavalli da soma»<sup>16</sup> delle assemblee parlamentari, è presumibile che il loro ruolo all'interno della Convenzione verrà ad esser ancor più valorizzato. Com'è stato icasticamente osservato, saranno le commissioni, e non il *plenum*, «la sala macchine della Convenzione, il luogo dove si scriverà la nuova Costituzione»<sup>17</sup>. Pertanto, la questione dell'articolazione e delle competenze delle commissioni si rivela essere un tema molto delicato.

Le soluzioni offerte dal panorama comparato regionale sono le più varie. Si prenda in considerazione la sobria struttura dell'Assemblea costituente colombiana (5 commissioni) e la ridondante esuberanza caratterizzante quelle di Venezuela e Bolivia (22 commissioni l'una)<sup>18</sup>.

Sono essenzialmente due le proposte su cui la riflessione dottrina si sta assestando. Da un lato, v'è chi ha richiamato l'attenzione sulla necessità di predisporre un numero limitato di commissioni, suggerendo altresì di istituire due sole commissioni tematiche (una competente in materia di diritti e doveri e l'altra in materia di organizzazione del governo e dei pubblici poteri), a cui assegnare 30 *convencionales* ciascuna<sup>19</sup>. Sempre secondo questa prima prospettiva, l'idea di munire la Convenzione di due grandi commissioni tematiche dovrebbe ridurre il pericolo che le commissioni lavorino a compartimenti stagni, evitando in questa maniera che si producano testi contraddittori, o comunque non coordinati tra loro<sup>20</sup>. All'opposto, v'è chi ha segnalato l'importanza di stabilire l'istituzione di un cospicuo numero di commissioni, tante quante saranno i capitoli tematici in cui il nuovo testo costituzionale verrà ad articolarsi<sup>21</sup>. In tal modo, stando a quanto sostenuto dai fautori di questo secondo approccio, un'organizzazione delle commissioni basata su tanti temi concreti quanti saranno i capitoli di cui conterà la nuova Costituzione, o comunque su una nutrita serie di grandi temi, garantirebbe

---

<sup>16</sup> L. Gianniti – N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, III ed., Bologna, 2018, 149.

<sup>17</sup> S. Soto, *La hora de la Re-Constitución. Una guía para la Convención*, Ediciones Universidad de Chile, Santiago, 2020, 76.

<sup>18</sup> Cfr. L. Sierra, *Estructura de Asambleas Constituyentes en América Latina: Que se puede aprender?*, cit., 2 ss.

<sup>19</sup> Cfr. S. Soto, *Procedimiento y organización de la Convención para aprobar un texto de Nueva Constitución*. Presentación en Seminario “Convención y Nueva Constitución. Coloquios virtuales sobre el reglamento”, organizado por la Universidad de Chile, la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad de Valparaíso, 06. 11. 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=ecmcHdQQtn0>.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Cfr., *ex multis*, S. Verdugo, *Algunos criterios para el reglamento de la Convención*, cit., 10.

un esame completo degli aspetti che la futura Convenzione dovrà prendere in considerazione<sup>22</sup>.

Non deve poi essere sottovaluto l'impatto che la quantità delle commissioni da allestire avrà sulla rappresentanza, all'interno delle medesime, delle varie forze politiche presenti in Convenzione. Com'è intuibile, ad un numero elevato di commissioni corrisponderebbe necessariamente un minor numero di partecipanti, sicché in tali consessi difficilmente potrebbe essere assicurata la presenza di almeno un rappresentante di tutti i partiti o movimenti politici che siederanno all'interno della Convenzione, anche alla luce del sistema elettorale adottato<sup>23</sup>; di converso, l'insediamento di un numero più contenuto di commissioni assicurerebbe certamente una maggior rappresentanza all'interno di questi consessi delle forze politiche che parteciperanno alla Convenzione, ma, al contempo, potrebbe causare - è stato detto - la dilatazione dei tempi di discussione all'interno delle commissioni, cagionando così un non proprio auspicabile rallentamento dei lavori della stesso *plenum*<sup>24</sup>.

Deve pure essere presa in considerazione l'opportunità di creare una commissione c.d. "di armonizzazione", incaricata del compito di assicurare: la coerenza delle bozze e dei progetti che si accumuleranno nel corso dei lavori della Convenzione, una tecnica redazionale delle disposizioni costituzionali di qualità elevata e l'eshaustività del testo costituzionale finale<sup>25</sup>.

Infine, occorre rammentare che spetterà certamente al regolamento stabilire: i criteri per la composizione delle commissioni, probabilmente - e come sarebbe più coerente con le logiche del processo costituente in atto - in maniera proporzionale alle dimensioni dei gruppi presenti nella Convenzione; il numero dei componenti di ciascuna commissione, che potrebbe anche variare a seconda dell'importanza delle competenze materiali radicate in capo ad ognuna di queste; la facoltà di istituire sottocommissioni - essenzialmente per ragioni di funzionalità, sul piano operativo, delle stesse commissioni - e, da ultimo, la definizione degli specifici procedimenti decisionali che le vedranno coinvolte.

## 5. Il procedimento decisionale tra Aula e commissioni

<sup>22</sup> In questo senso, cfr. A. M. García, *Procedimiento y organización de la Convención para aprobar un texto de Nueva Constitución*. Presentación en Seminario "Convención y Nueva Constitución. Coloquios virtuales sobre el reglamento" cit.

<sup>23</sup> Sul quale si rinvia, per tutti, a 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*, 12. 01. 2021, *passim*.

<sup>24</sup> Cfr. S. Claudio Fuentes, *El Reglamento de la Convención Constitucional*, cit., 12.

<sup>25</sup> Tra le tante proposte che hanno contemplato la possibilità di adottare un simile organismo, si veda quella formulata nel gennaio 2021 dalla *Red de Centros de Estudios por una Nueva Constitución*, intitolata "Propuestas para el reglamento de la Convención Constitucional", [http://redparalademocracia.cl/wp-content/uploads/2021/01/202101\\_Reglamento\\_prueba-4.pdf](http://redparalademocracia.cl/wp-content/uploads/2021/01/202101_Reglamento_prueba-4.pdf).

Un ulteriore tema di assoluta rilevanza, che dovrà necessariamente essere oggetto di disciplina da parte del regolamento della Convenzione, sarà la strutturazione del procedimento decisionale, vale a dire dell'*iter* mediante il quale si avanzerà nella deliberazione, e dunque nella fissazione, delle disposizioni che andranno a comporre il testo della nuova Costituzione. Il cuore del processo sarà costituito dalle modalità attraverso le quali verrà ad essere realizzata in concreto la “divisione del lavoro” tra il *plenum* della Convenzione e le commissioni.

In via preliminare all'impostazione di qualsivoglia discorso intorno al tema del procedimento decisionale va posto un *caveat* riguardo alla tentazione di immaginare un'automatica trasposizione del procedimento legislativo attualmente in vigore in Cile. Infatti, la natura bicamerale del Congresso Nazionale e il ruolo di assoluto rilievo ricoperto dalla figura del Presidente della Repubblica nell'ambito dell'*iter legis* costituiscono di per sé stessi un ostacolo ad un puro e semplice trapianto del procedimento legislativo corrente all'interno del regolamento della Convenzione - che è un organo unicamerale - senza l'adozione di adeguati accorgimenti. Tale lavoro di rimaneggiamento, a detta di parte della dottrina, dovrebbe mirare a rimodellare alcuni degli istituti tipici dell'articolazione bicamerale del Parlamento cileno, come, ad esempio, le Commissioni miste<sup>26</sup>. Trattasi di commissioni composte da un pari numero di deputati e senatori che operano in funzione conciliatrice<sup>27</sup> nel caso in cui la Camera che interviene per seconda rigetti un progetto di legge proposto dalla prima (art. 70 Cost.) oppure nell'ipotesi in cui la Camera che ha assunto l'iniziativa legislativa respinga le modifiche apportate dalla Camera che è intervenuta per seconda (art. 71 Cost.). V'è chi, per l'appunto, ha proposto di conservare questo peculiare modello di organismo, riadattandolo lungo l'asse Aula-commissioni<sup>28</sup>.

Assai articolata si configura la proposta di procedimento decisionale elaborata da Sebastian Soto<sup>29</sup>, accademico e componente della Commissione tecnica incaricata dalle forze politiche che hanno siglato l'ormai celebre *Acuerdo por la Paz Social* di concretizzare i punti fondamentali del predetto patto in un progetto di legge costituzionale che aprisse la strada ad un processo costituente per il Cile. Nei suoi tratti essenziali, la proposta delinea un *iter* ad andamento “circolare”, cioè che va e viene più volte dalle commissioni al *plenum* e che risulta, imperniato sul fondamentale contributo reso da una variante della summenzionata commissione c.d. “di armonizzazione”, ribattezzata dall'A. commissione c.d. “tecnica”.

---

<sup>26</sup> In questo senso, si veda S. Verdugo, *Algunos criterios para el reglamento de la Convención*, cit., 5.

<sup>27</sup> Cfr. G. Morbidelli – L. Pegoraro – A. Rinella – M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, IV ed., Torino, 2016, 495.

<sup>28</sup> Cfr. S. Verdugo, *Algunos criterios para el reglamento de la Convención*, cit., 5.

<sup>29</sup> Cfr. S. Soto, *La hora de la Re-Constitución. Una guía para la Convención*, cit., 75 ss.; Id., *Procedimiento y organización de la Convención para aprobar un texto de Nueva Constitución*. Presentación en Seminario “Convención y Nueva Constitución. Coloquios virtuales sobre el reglamento”, cit.

Nello specifico, l’A. ha caldeggiato che le bozze di testo formulate dalle commissioni tematiche, dopo essere state “arrangiate” dalla commissione c.d. “tecnica”, debbano poi essere dibattute e votate a livello generale, e dunque per principi, dall’Aula. Questo processo è destinato a ripetersi una seconda volta, ma a questo punto si dovrebbe procedere a discutere le proposte non più a livello generale, bensì nello specifico, ovvero sia conducendo un esame articolo per articolo. In più, il ruolo giocato dalla commissione c.d. “tecnica” – sempre secondo la proposta in esame – dovrebbe essere altamente enfatizzato: nel caso in cui una proposta venisse rigettata, dovrebbe essere raggiunto proprio in seno a tale commissione l’accordo da sottomettere al *plenum*, ma soprattutto dovrebbe essere intestato a quest’ultima il potere decisivo di stabilire in che modo l’Aula dovrà votare il testo finale della Costituzione (se articolo per articolo o nella sua interezza).

Se la soluzione che si è appena commentato ha dalla sua il pregio di risultare idonea a favorire un esame per gradi dei testi sui cui lavorerà la Convenzione, garantendo così la creazione di molteplici occasioni di dibattito e di ripensamento, sorge comunque spontaneo chiedersi se il procedimento decisionale *de quo* non risulti forse troppo bizantino e macchinoso. Invero, si ritiene che sarebbe più opportuno puntare su un *decision-making process* più lineare e fluido, che possa risultare il quanto più chiaro possibile, anche per agevolarne la comprensione da parte dei cittadini.

Lungo questa linea, v’è chi ha suggerito di impostare un *iter* decisionale più semplice e spedito, basato sulla presentazione di mozioni in seno alle commissioni tematiche da sottoporre poi all’esame del *plenum*<sup>30</sup>. Qualora poi l’Aula respingesse alcune delle proposte così congegnate, o formulasse indicazioni, sarebbe di competenza delle commissioni tematiche ritornare sulla questione; a questo punto, in caso di un secondo rigetto da parte dell’Aula di una proposta della Commissione, toccherebbe alla commissione “tecnica” o di “armonizzazione” o di “revisione”, che dir si voglia, risolvere le controversie venutesi a creare, ma sarebbe comunque riservato all’Aula il potere di esprimere l’ultima parola sulla definizione del modo in cui verrà impostata la votazione sulla versione finale del progetto di Costituzione<sup>31</sup>.

## 6. Il controverso quorum dei 2/3 e il nodo della “doppia ratifica”

Il punto decisamente più controverso dei lavori della Convenzione si profila essere l’interpretazione del comma III dall’art. 133 della Costituzione, ai sensi del quale è previsto che i membri della Convenzione dovranno osservare il *quorum* dei due terzi nell’approvare le norme della nuova carta costituzionale e del regolamento di votazione di quest’ultime.

Prima di tentare di venire a capo dei problemi che si celano dietro la disposizione costituzionale in esame, conviene soffermarsi a ragionare un attimo sull’entità del *quorum* che stiamo analizzando. Se si assume una prospettiva comparata, non è poi così raro imbattersi in maggioranze qualificate di questo tipo. Si prenda in considerazione, per esempio, il caso

<sup>30</sup> Cfr. S. Claudio Fuentes, *El Reglamento de la Convención Constitucional*, cit., 14.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

boliviano del 2006: nella votazione finale del testo della nuova Costituzione da parte dell'Assemblea costituente si esigeva il *quorum* dei due terzi. Eppure, non può essere sottaciuto il fatto che, dietro le apparenti nobili motivazioni addotte a sostegno dell'introduzione di un *quorum* così elevato, ovverosia favorire la negoziazione di un testo che possa essere espressione di scelte quanto più condivise possibili e, dunque, potenzialmente in grado di suscitare un largo consenso tra i diversi settori della società cilena, si nascondono ben più prosaiche motivazioni di opportunità politica. Infatti, è indubbio che il *quorum* di cui si discorre rappresenta una delle condizioni imprescindibili poste dalle forze politiche della destra cilena per acconsentire all'apertura di una fase costituente della quale avrebbe volentieri fatto a meno<sup>32</sup>, così da garantirsi un potere di “veto” sulla stesura e la votazione del testo della nuova Costituzione<sup>33</sup>. Qualora prevalesse la tesi della “doppia ratifica”<sup>34</sup>, nell'ipotesi caso in cui il tale soglia non scattasse, non dobbiamo scordare che rimarrebbe in vigore la vecchia Costituzione *pinochetista*.

In generale, sui pericoli connessi alla predisposizione di simili soglie numeriche può essere istruttivo tenere a mente ancora una volta l'esperienza dell'Assemblea costituente boliviana. Sebbene quest'ultima, come si è già ricordato, fosse stata vincolata al rispetto *quorum* dei due terzi, nella pratica, tale soglia non è mai stata raggiunta<sup>35</sup> e il progetto di una nuova Costituzione ha corso più volte il rischio di arenarsi a causa dell'ostruzionismo delle destre<sup>36</sup> e degli attacchi destabilizzatori sollevati da una parte di queste, sfociati poi in un vero e proprio tentativo di golpe posto in atto dopo il successo conseguito dal Presidente Morales nel *referendum revocatorio* del 2008<sup>37</sup>.

Che la prescrizione di una siffatta maggioranza qualificata possa rivelarsi una pesante ipoteca sul buon esito del lavoro della Convenzione è quanto sostenuto in più occasioni dal Partito comunista cileno. Le obiezioni sollevate contro tale *quorum* si sono tradotte nella presentazione lo scorso 16 novembre, da parte della deputata Vallejo, di una mozione parlamentare – che è stata poi respinta – allo scopo di riservare alla Convenzione la facoltà di adottare a maggioranza assoluta dei suoi componenti *quorum* diversi da quello fissato all'art. 133, comma III, Cost., ai fini dell'approvazione delle

<sup>32</sup> Cfr. M. Olivetti, *Il Cile torna sotto i riflettori: un processo costituente in una democrazia consolidata*, in *Federalismi.it*, n. 33, 2020, 11.

<sup>33</sup> Cfr. F. Castro Azócar, *El juego de los 2/3*, in *CIPER Académico*, 07. 10. 2020, <https://www.ciperchile.cl/2020/10/07/el-juego-de-los-2-3/>.

<sup>34</sup> Vedi *infra* nel testo.

<sup>35</sup> Cfr. A. Del Canto – G. Sierra, *El debate por los dos tercios y los quórum de otras asambleas o convenciones del mundo*, in *La Tercera*, 19. 11. 2020, <https://www.latercera.com/reconstitucion/noticia/el-debate-por-los-dos-tercios-y-los-quorums-de-otras-asambleas-o-convenciones-del-mundo/LLJRDH3PGZBNJHIV4TDOEYSD3M/>.

<sup>36</sup> Cfr. F. Gamboa Rocabado, *Dilemas y laberintos políticos: la Asamblea Constituyente en Bolivia vista desde adentro*, in *Temas Sociales*, 2008, 178 e L. Machado Fagundes, *Reflexiones sobre el proceso constituyente boliviano y el nuevo constitucionalismo sudamericano*, in *Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales*, n. 7, 2012, 107.

<sup>37</sup> Sul c.d. “*golpe cívico-prefectural*” si rinvia a M. Harnecker, *Un mundo a construir (nuevos caminos)*, Barcelona, 2013, 56.

norme del nuovo testo costituzionale e del regolamento per la votazione delle medesime<sup>38</sup>. In effetti, già l'attuale Costituzione cilena contempla nel suo articolato diverse maggioranze "speciali", come quella dei 3/5 (richiesta per l'approvazione, la modifica o la deroga di norme legali che interpretano precetti costituzionali) e quella dei 4/7 (prescritta per l'approvazione, la modifica o la deroga delle leggi organiche costituzionali). Tali soglie, pur configurandosi come elevate, sono comunque meno stringenti di quella dei due terzi, ma, al contempo, sufficientemente alte da risultare coerenti con la natura garantistica propria delle maggioranze qualificate.

Passiamo ora ad esaminare le due questioni di maggior rilievo poste dall'art. 133, comma III, Cost.: il concreto ambito di applicazione della maggioranza qualificata dei due terzi e il problema della c.d. "doppia ratifica".

Quanto al primo tema considerato, se è certo che il *quorum* dei terzi varrà per le deliberazioni del *plenum*, si dubita seriamente che tale soglia possa operare nell'ambito delle Commissioni, a meno che non si voglia paralizzare i lavori della stessa Convenzione<sup>39</sup>. Infatti, può essere facilmente pronosticato che l'eventuale assunzione di un simile "filtro" complicherebbe notevolmente la possibilità di addivenire alla formalizzazione in seno alle commissioni di proposte da sottomettere poi all'Aula<sup>40</sup>. Alla fine, con tutta probabilità, le commissioni prenderanno decisioni a maggioranza semplice - come si ritiene che sarebbe più conveniente per garantirne la fluidità dei lavori - o a maggioranza assoluta, come pure è stato proposto<sup>41</sup>. Tutto dipenderà, ancora una volta, dalle soluzioni che verranno accolte nel regolamento.

898

Con riguardo alla seconda questione presa in esame, la c.d. "doppia deliberazione", bisogna ammettere che ci troviamo di fronte ad una delle problematiche più scottanti dei lavori della Convenzione. L'art. 133, comma III, Cost. riproduce alla lettera il punto n. 6 dell'*Accordo per la Pace Sociale e la Nuova Costituzione*, che recita testualmente: "l'organo costituente dovrà approvare le norme e il regolamento di votazione delle stesse con un quorum di due terzi dei suoi membri in esercizio". Ebbene, possiamo definire la tesi della "doppia ratifica" quella per cui il testo della nuova Costituzione cilena dovrà essere ratificato da un *plebiscito popular de salida* (art. 142 Cost.) dopo essere stato approvato nella sua interezza, e non soltanto votata articolo per articolo, dai due terzi dei membri della Convenzione.

La validità della tesi di cui si discorre è sostenuta con vigore dalla *derecha*. Il senatore Prohens, presidente del partito di centro-destra *Renovación Nacional*, ha affermato che la "doppia ratifica" "è parte integrante

<sup>38</sup> La proposta è stata presentata a nome dell'intero gruppo alla *Cámara* del Partito comunista e di altri deputati appartenenti a diverse forze politiche della sinistra cilena (*Federación Regionalista Verde Social, Comunes, PS, PPD e Partido Humanista*).

<sup>39</sup> Cfr. S. A. Correa, *Quórum de 2/3 y hoja en blanco. Cuán lejos de Jaime Guzman se redactará la nueva Constitución?*, in *CIPER Académico*, 21. 01. 2020, <https://www.ciperchile.cl/2020/01/21/quorum-de-2-3-y-hoja-en-blanco-cuan-lejos-de-jaime-guzman-se-redactara-la-nueva-constitucion/>.

<sup>40</sup> Cfr. S. Soto, *La hora de la Re-Constitución. Una guía para la Convención*, cit., 84.

<sup>41</sup> Cfr., in tal senso, L. SIERRA, *El reglamento de la Convención y el riesgo de la "hoja en blanco"*, cit., p. 7.

dell'interpretazione fornita del Governo dell'*Accordo per la Pace sociale e la Nuova Costituzione* dello scorso autunno". A queste parole hanno fatto seguito quelle della senatrice Von Boer dell'*Unión Demócrata Independiente* (UDI), la quale ha sottolineato che "in base allo spirito dell'accordo di novembre, affinché la Costituzione possa essere la casa di tutti, si dovrà stabilire un meccanismo in base al quale gli articoli dovranno essere votati a maggioranza dei due terzi, così come il testo completo" della nuova Costituzione. Interessante al riguardo, la dichiarazione rilasciate dall'ex senatore dell'UDI, Longueira, secondo cui "è talmente ovvio che il regolamento debba prevedere che anche al termine [dei lavori] della Convenzione il testo completo debba essere approvato a maggioranza dei due terzi, che non è stato nemmeno necessario includere detta regola all'interno della riforma costituzionale"<sup>42</sup>.

Numerose sono pure le voci che si sono levate in dottrina in favore della tesi della necessità di procedere ad una votazione finale "globale" sul testo. Alcuni commentatori hanno posto l'enfasi sul fatto che il processo decisionale debba essere informato al canone della totalità, sul presupposto che esiste un'indissolubile relazione reciproca tra le singole parti (gli articoli) e il tutto (il testo nella sua completezza)<sup>43</sup>. Altri, invece, hanno più semplicemente preferito "sdrammatizzare" la reale portata della votazione finale di cui stiamo trattando, intendendola come una ratifica "simbolica" degli accordi già raggiunti, anziché come una sorta di veto<sup>44</sup>.

A ben vedere, però, la fondatezza della tesi della doppia ratifica e dell'ammissibilità di un'eventuale previsione di questa regola all'interno del futuro regolamento della Convenzione pare essere revocata in dubbio dal combinato disposto costituito dai commi III e IV dell'art. 133 Cost.

Infatti, stando alla lettera del primo dei due commi in questione, risulta chiaro che il requisito dei due terzi risulta prescritto esclusivamente con riferimento alle votazioni concernenti ciascuna delle nuove disposizioni costituzionali, poiché il *quorum* dei due terzi è richiesto espressamente ai fini dell'approvazione delle sole "norme" della nuova Costituzione e non, invece, del testo completo della stessa<sup>45</sup>. Di conseguenza, sembrerebbe che l'art. 133, comma III, Cost. *includa* la regola del voto articolo per articolo ed *escluda* parimenti la regola della "doppia ratifica". Sappiamo poi che, ai sensi del secondo dei commi che stiamo commentando, è fatto perentorio divieto alla

---

<sup>42</sup> Le tre citazioni riportate *supra* nel testo sono tratte da A. Muñoz – P. Catena – I. Caro, *El dilema de los 2/3: el duro debate por el reglamento de la Convención y la "doble ratificación"*, in *La Tercera*, 22. 09. 2020, <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/el-dilema-de-los-23-el-duro-debate-por-el-reglamento-de-la-convencion-y-la-doble-ratificacion/TVNVAINYQVFNBB36HLSJ4ARP5M/>.

<sup>43</sup> Cfr. A. Vergara Blanco, *Constitución y canon de la totalidad*, in *El Mercurio*, 08. 11. 2020, [http://derecho.uc.cl/images/profesor\\_Alejandro\\_Vergara.jpg](http://derecho.uc.cl/images/profesor_Alejandro_Vergara.jpg).

<sup>44</sup> Cfr. A. Bascuñán – R. Correa, *Hoja en blanco*, in *Noticias UAI*, 03. 12. 2019, <https://noticias.uai.cl/columna/hoja-en-blanco/>.

<sup>45</sup> Così J. Bassa – D. Lovera – C. Viera – P. Contreras – V. P. de León, *No hay dilema con los 2/3*, in *La Tercera*, 23. 09. 2020, <https://www.latercera.com/opinion/noticia/no-hay-dilema-con-los-23/5AHOFIRLVNC3TOFK5LMPGGFB4E/>.

Convenzione di “alterare i *quorum* stabiliti in Costituzione per il suo funzionamento e per l’adozione di accordi”.

Ebbene, come segnalato in dottrina, la “doppia deliberazione” conta come “*quorum*” ai fini dell’“adozione di accordi”. Pertanto, se è vero che l’art. 133, comma III, Cost., non contempla la regola della votazione finale sul testo della nuova Costituzione nella sua interezza, l’art. 133, comma IV, Cost. precluderebbe alla Convenzione la facoltà di includere questa regola nel proprio regolamento<sup>46</sup>. Stante questo quadro, affermazioni del tenore di quelle di Longueira rivelano tutta la loro contraddittorietà: la regola della “doppia ratifica” non è espressamente contemplata dalla Costituzione perché questa è, in un certo quel modo, scontata di per sé, essendo presupposta allo stesso titolo XV della Costituzione; purtuttavia, il regolamento dovrà necessariamente includerla (sic!)

Infine, merita di essere brevemente commentata anche la posizione, per così dire, “mediana” sostenuta da quanti ritengono che l’art. 133, comma III, Cost. non escluderebbe né proibirebbe la regola della “doppia ratifica”<sup>47</sup>, con la conseguenza che optare per l’una o l’altra strada sarebbe egualmente legittimo. In sostanza, saremmo dinanzi ad una scelta rimessa totalmente all’autonomia regolamentare. Per quanto *prima facie* astrattamente sostenibile, l’idea della presunta “neutralità” dell’art. 133, comma III, Cost. rispetto alle due alternative di cui sopra, e che da ciò discenda la competenza della Convenzione a sciogliere tale nodo in un senso o nell’altro, non convince per il motivo che, com’è stato condivisibilmente osservato, un siffatto modo di intendere la disposizione costituzionale in esame si scontra con il principio vigente nel diritto pubblico secondo il quale, in riferimento ai poteri degli organi costituzionali, “ciò che non è espressamente previsto in Costituzione, non è consentito”, nel senso che un organo può disporre esclusivamente delle attribuzioni che gli sono state esplicitamente conferite<sup>48</sup>.

## 7. La questione della partecipazione popolare ai lavori della Convenzione

Prima di passare alle considerazioni conclusive, pare doveroso spendere qualche parola a proposito di un altro profilo di particolare importanza del quale sarebbe opportuno che il regolamento della Convenzione si occupasse. Si tratta della questione relativa alla possibilità di includere meccanismi di partecipazione popolare nell’ambito dei lavori dell’organo costituente.

La Costituzione è silente al riguardo. Eppure, è forte l’impressione che la crisi sociale e politica attraversata dal Cile richieda l’insaturazione di un diverso tipo di relazioni tra la classe politica e dirigente, da un lato, e la

<sup>46</sup> Cfr. D. Pardo, *Doble ratificación*, in *Diario UACH*, 1. 10. 2020, <https://diario.uach.cl/doble-ratificacion/>.

<sup>47</sup> Cfr., ad esempio, S. Verdugo, *Algunos criterios para el reglamento de la Convención*, cit., 2 s.

<sup>48</sup> Cfr. D. Pardo, *Doble ratificación*, cit. Su tale principio, sia consentito rinviare al mio *La procedura di revisione della Costituzione e il ruolo del referendum: riflessioni sul metodo*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2016, 11.

cittadinanza, dall'altro, che siano basate sul coinvolgimento in via incidentale, ma in modo permanente ed effettivo dei cittadini nel corso delle tappe che scandiranno l'elaborazione del nuovo testo costituzionale<sup>49</sup>.

Da questo punto di vista, i *convencionales* si confronteranno con un problema di non agevole soluzione, se si pensa alla tipica proiezione prevalentemente "interna" dei regolamenti delle assemblee parlamentari e alla cultura di malcelata diffidenza nei confronti degli apporti provenienti da soggetti estranei che tradizionalmente permea gli stessi. Il tema della partecipazione popolare dovrebbe essere declinato lungo una duplice direttrice: garantire alla cittadinanza la facoltà di contribuire attivamente ai lavori della Convenzione, aprendo cioè la "vita" di quest'ultima alla consultazione della società cilena, e determinare le modalità attraverso cui i cittadini potranno compartecipare in concreto al processo di elaborazione della nuova Costituzione.

Tuttavia, ai fini dell'avvio di una virtuosa collaborazione, sul piano operativo, tra l'attività dei *convencionales* e la partecipazione popolare sarà necessario predisporre strumenti idonei ad instaurare un dialogo non soltanto tra i cittadini *inter sese*, bensì, soprattutto, tra la cittadinanza e l'organo incaricato di redigere materialmente la nuova Costituzione cilena, cioè la Convenzione. Dunque, è da ritenersi di primario interesse porre la Convenzione nelle condizioni di "rispondere" alle sollecitazioni provenienti dalla società civile, piuttosto che preoccuparsi dell'eventualità che la Convenzione possa "recepire", attraverso apposite corsie, vere e proprie proposte provenienti dal basso<sup>50</sup>. Ad ogni modo, al di là delle concrete modalità di realizzazione della dimensione partecipativa, è certo che, mutuando – con i debiti accorgimenti – quanto è stato osservato con riguardo alla fondamentale riforma dei regolamenti parlamentari italiani del 1971, il regolamento della Convenzione dovrà esaltare al massimo grado la «funzione inclusiva» dell'organo costituente, rendendolo il «luogo geometrico di raccordo con [...] i canali di partecipazione pluralistica territoriale e sociale»<sup>51</sup>.

Perché tale Convenzione "aperta" possa prendere corpo, il regolamento dovrà risolvere gli interrogativi concernenti quali meccanismi partecipativi disciplinare. Limitandoci ad una panoramica generale, stando alle proposte avanzate dalla dottrina<sup>52</sup>, gli istituti partecipativi che potrebbero essere adoperati sono i seguenti: la garanzia della pubblicità dei lavori della Convenzione, lo svolgimento di pubbliche audizioni, l'istituzione di forum tematici, l'autoconvocazione di riunioni da parte dei cittadini, la predisposizione di una Convenzione "decentralizzata", ossia itinerante, e,

---

<sup>49</sup> Cfr., in questi termini, G. Delamaza – S. Claudio Fuentes, *Hacia una Convención Abierta: participación ciudadana en el proceso constituyente*, in *CIPER Académico*, 27. 09. 2020, <https://www.ciperchile.cl/2020/09/27/hacia-una-convencion-abierta-participacion-ciudadana-en-el-proceso-constituyente/>.

<sup>50</sup> Cfr. S. Soto, *La hora de la Re-Constitución. Una guía para la Convención*, cit., 74.

<sup>51</sup> G. Rivoecchi, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2008, 2.

<sup>52</sup> Cfr., per tutti, G. Delamaza – S. Claudio Fuentes, *Hacia una Convención Abierta: participación ciudadana en el proceso constituyente*, cit., *passim*.

infine, la previsione di meccanismi per la formulazione di proposte da parte della cittadinanza, in combinazione con l'istituzione di un comitato c.d. di “*sistematización*” delle stesse.

Se sarà interessante vedere quali tra gli istituti che sono stati richiamati saranno poi effettivamente adottati dai *convencionales*, le relative modalità di implementazione non suscitano di certo meno interesse, visto che le alternative possibili sono le più varie. Si pensi, solo per fare un esempio, al tema apparentemente semplice della pubblicità delle sedute della Convenzione. Non c'è dubbio che tutti si augurano che vengano ad essere assunte modalità di lavoro trasparenti, ma non è affatto detto che si formi agevolmente un consenso attorno a quale grado di pubblicità riservare all'attività delle commissioni (diretta televisiva e trasmissione su piattaforme web oppure modalità più blande, come la resocontazione scritta).

## 8. Conclusioni. Los cerrojos al proceso constituyente: l'ennesimo capitolo della lunga saga della “Costituzione gattopardesca” del 1980 o un nuovo inizio?

Come si è tentato di mettere in risalto, numerose sono le sfide che la Convenzione dovrà affrontare per dotare il Cile di una nuova Costituzione. Le insidie maggiori risiedono tutte nel regolamento che dovrà essere adottato dai *convencionales*, i quali non dovranno farsi trovare impreparati. Sarà necessario predisporre un regolamento quanto prima, così che la Convenzione possa celermente procedere oltre le questioni organizzative e procedurali ed occuparsi finalmente delle questioni sostanziali, ossia dei contenuti della nuova carta costituzionale.

Non sarà un'impresa facile. Le ipoteche pendenti sulla buona riuscita dei lavori costituenti non forniscono garanzie al riguardo. Troppi sono i c.d. *cerrojos* imposti all'*iter* costituente dalla maggioranza: non soltanto l'assai controverso *quorum* dei due terzi e la oltremodo limitata durata della finestra temporale entro cui la Convenzione sarà temuta ad operare, ma anche la natura non “sovrana” della stessa Convenzione e il mantenimento in vigore della Costituzione del 1980 lungo tutto il processo costituente (art. 135 Cost.). Il pericolo - molto più concreto di quanto si possa immaginare - in cui rischia di incorrere l'opera della Convenzione per effetto delle pretese avanzate dal governo di «blindare»<sup>53</sup> attraverso i sopramenzionati “serragli” il processo costituente in atto risiede nella vanificazione degli sforzi che saranno profusi dai *convencionales*. Un largo *fracaso* della Convenzione avrebbe sicuramente conseguenze molto gravi sulla stabilità politica e sociale del Paese.

Una forte vento di cambiamento spira in tutto il Cile. Perdere anche questa occasione significherebbe frustrare ancor di più la già scarsa fiducia nutrita dai cittadini nei confronti delle istituzioni. Ad essere testata sarà anzitutto la capacità della classe politica di saper dare soddisfazione a quelle

<sup>53</sup> Così V. Piergigli, *Dagli “stati di eccezione” al processo costituente. Una ricostruzione della recente esperienza cilena*, in *DPCE online – Osservatorio sul processo costituente cileno*, 11. 01. 2021, 9.

esigenze di rinnovamento sul piano economico, sociale e politico invocate dal Paese andino oramai da troppo tempo, che solamente il superamento della Costituzione nata dalla dittatura, assieme al ripudio delle politiche neoliberaliste gemmate dalla stessa, potrebbe garantire.

Le mobilitazioni innescate dalla protesta scoppiata il 18 ottobre contro il rincaro del costo del biglietto della metropolitana hanno radici più profonde, che affondano in larga parte nell'avversione nei confronti della "Costituzione economica" del testo del 1980, ispirata alle teorie elaborate dal circolo neoliberista dei "Chicago Boys"<sup>54</sup>. Ad oggi, il sistema costituzionale di privatizzazione di servizi sociali cardine, quali l'istruzione, la salute e la previdenza, e le assai restrittive disposizioni sul diritto di sciopero, il cui esercizio è *expressis verbis* vietato ai dipendenti pubblici ai sensi dell'art. 16, comma VI Cost., non sono ancora stati toccati dalle revisioni costituzionali che pure sono state poste in essere. Nonostante la Costituzione *pinochetista* sia stata riformata per ben più di trenta volte dal 1988 in poi, nei suoi aspetti fondamentali ha continuato a rimanere uguale a sé stessa. Le disposizioni appena ricordate sono soltanto alcuni dei tanti lasciti della Costituzione della dittatura militare.

L'auspicio è che le attuali vicende costituenti non si rivelino l'ennesimo capitolo della saga di quella che è stata ribattezzata la "Costituzione del Gattopardo", che più viene ad essere riformata, più mantiene i suoi tratti primigeni<sup>55</sup>, ma che rappresentino, all'opposto, l'inizio di una storia del tutto nuova, sotto il segno dei valori e dei principi del costituzionalismo democratico-sociale.

In tale prospettiva, parafrasando e riadattando le tanto suggestive quanto penetranti considerazioni formulate da Lacchè a proposito della "svolta" regolamentare che ha avuto luogo in Italia alla Camera con la riforma del 1900, si potrebbe concludere affermando che sarà proprio il «terreno regolamentare» a costituire lo «spazio privilegiato» per lo svolgimento di quello che si prospetta essere un vero e proprio «conflitto sui diritti fondamentali»<sup>56</sup>. In fondo, è questa la reale «posta in gioco» della «lotta per il regolamento»<sup>57</sup> che verrà disputata all'interno della Convenzione.

Giovanni Guerra  
Dottorando in "Scienze giuridiche"  
Università di Siena  
giovanniguerra105@gmail.com

---

<sup>54</sup> Cfr. C. De Fiores, *La Costituzione cilena*, in *Il Mulino. La Rivista*, 06. 11. 2020, [https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS\\_ITEM:5429](https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:5429).

<sup>55</sup> Così P. Ruiz Tagle - R. Cristi, *La República en Chile. Teoría del Constitucionalismo Republicano*, Santiago, 2006, 198 ss. e F. Soto Barrientos, *Asamblea Constituyente: la experiencia latinoamericana y el actual debate en Chile*, in *Estudios Constitucionales*, n. 1, 2014, 416.

<sup>56</sup> L. Lacchè, *La lotta per il regolamento: libertà politiche, forma di governo e ostruzionismo parlamentare. Dalle riforme Bonghi al regolamento Villa del 1900*, in *Giorn. st. cost.*, n. 15, 2008, 34.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

