



**I primi passi della *Convención Constitucional* cilena,
tra risultati inaspettati e decisioni rilevanti***

di Rosa Iannaccone**

SOMMARIO: 1. Il processo costituente cileno nel contesto del *Nuevo constitucionalismo latinoamericano* 2. L'elezione della *Convención Constitucional* (CC): un risultato inedito 3. Una breve analisi della composizione della CC 4. I primi lavori della Convezione: giugno-agosto 4.1 La struttura della *mesa directiva* 4.2 La Convezione si rivolge agli Organi del potere costituito 4.3 Il Protocollo sanitario 4.5 Le commissioni 5. Conclusioni: la – ancora per poco – *vexata quaestio* del regolamento

1. *Il processo costituente cileno nel contesto del Nuevo constitucionalismo latinoamericano*

Negli ultimi anni in America latina è in corso una nuova ondata di costituzionalizzazione che è stata definita “nuevo constitucionalismo latinoamericano”, di cui l'ultimo prodotto potrebbe essere la futura Costituzione cilena. I processi di cambiamento costituzionale sono opportunità eccezionali per i Paesi che li intraprendono, creano una visione condivisa del futuro, hanno impatti profondi e duraturi in termini di pace, democrazia, diritti umani, uguaglianza e sviluppo sostenibile¹. Sono varie le motivazioni per cui tali eventi stiano avvenendo proprio nella regione latinoamericana e tra queste vi è la storia – costituzionale, ma non solo.

In America Latina, infatti, a partire dai processi di indipendenza, il costituzionalismo è stato un meccanismo di incorporazione di modelli stranieri e il disegno costituzionale non è stato accompagnato da un patto sociale di redistribuzione della ricchezza, come era avvenuto invece in Europa. La frustrazione che ciò ha prodotto nel subcontinente è stato il seme che ha portato alla nascita di una risposta costituzionale autoctona², definita appunto un costituzionalismo “senza genitori”³. Le differenze tra questo costituzionalismo e quello liberale risiedono

* Contributo sottoposto a *peer review*.

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

¹ ONU, *Guía para la elaboración de constituciones preparada por un constitutionmaker. Reglamentos*, agosto 2014.

² R. VICIANO PASTOR, *Presentación*, in R. Viciano Pastor (a cura di), *Estudios sobre el nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, 9.

³ R. VICIANO PASTOR, R. MANRÍTEZ, *Presentación. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, in Aa. Vv., *El nuevo constitucionalismo en América Latina*, Corte Constitucional del Ecuador, 2010, 20 e ss.

fondamentalmente nel diverso contenuto che queste due correnti danno ai costrutti di nazione, diritti (individuali, sociali e politici) e cittadinanza, e nelle differenti modalità di concepire e progettare il governo democratico. In termini epistemologici, e in opposizione al costituzionalismo liberale, i cambiamenti attuati nelle costituzioni del NCL si sviluppano a partire da una filosofia e un'ideologia diversa, che non identifica come centro del suo universo normativo la sagoma di un individuo ideale, nominalmente uguale per capacità a tutti gli altri individui con i quali forma una mitica e omogenea "nazione", ma piuttosto ad una società variegata, che appare evidente quando si guarda alla realtà latinoamericana: una pluralità o multinazione di comunità diverse che, nel loro sforzo storico di coesistere e costruire uno Stato di diritto e giustizia, non sono state dotate dal costituzionalismo liberale degli strumenti giuridici adeguati.⁴ Inoltre, è possibile affermare che l'America Latina sia un'area particolarmente privilegiata per il cambiamento democratico, oltre che per ragioni storiche anche per motivazione legate all'attualità, tra queste vi sono le contraddizioni presenti in questa regione caratterizzata da società altamente polarizzate, alti tassi di disuguaglianza sociale ed elevati livelli di esclusione ed emarginazione. Vi è, inoltre, un protagonismo sociale senza paragoni a livello mondiale – dovuto sia a quanto detto precedentemente, ma anche ai recenti processi di democratizzazione che hanno interessato l'aria – e le modalità del dissenso sono singolari, con una forte tradizione di rivolte contadine, movimenti di guerriglia, rivolte indigene.

Questa nuova ondata di costituzionalizzazione è iniziata con l'avvio del processo costituente colombiano (1990-1991), è maturata con il processo costituente ecuadoriano del 1998 e si è perfezionata con l'approvazione, tramite referendum, dei testi costituzionali di Ecuador (2008) e Bolivia (2009).⁵ Si tratta di un costituzionalismo partecipativo, che combina nuove forme di rappresentanza, consultazione, ratifica e controllo popolare a diversi livelli e avanza la tesi che la partecipazione popolare debba essere vista in termini più ampi di quelli offerti dalle modalità classiche⁶.

Come già detto, in questa ondata di ri-costituzionalizzazione vissuta dall'America Latina si inserisce l'attuale processo costituente cileno e, in questa sede, l'obiettivo è illustrare i risultati dell'elezione dei e delle *convencionales constituyentes* e i primi passi compiuti dalla *Convención Constitucional*. In primo luogo, quindi, ci si soffermerà sul processo elettorale avvenuto il **15** e il **16 maggio** e se ne analizzeranno i risultati, mettendo in rilievo gli aspetti peculiari ed inediti della composizione dell'Assemblea e le conseguenze che ne potrebbero derivare. Successivamente, si approfondiranno alcune delle decisioni assunte dall'organo costituente in questi primi mesi di sessione (fino al termine del mese di agosto), soffermandosi, in maniera più dettagliata, sulla composizione della *mesa directiva* – ossia l'ufficio di presidenza – e sulla struttura in commissioni, facendo riferimento anche alle proposte realizzate da alcuni accademici cileni e all'esperienza internazionale, e in particolare alle costituzioni del *nuevo constitucionalismo latinoamericano*.

⁴ J. DONIUSH, S. INÉS, *El nuevo constitucionalismo y los rezagos de la ciencia del derecho constitucional latinoamericano*, Buenos Aires, Clasco, 2013, 23-24.

⁵ P. SALAZAR UGART, *El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano (una perspectiva crítica)*, in L. R. González Pérez, D. Valadés, *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, Città del Messico, UNAM, 2013, 354-355

⁶ R. RUBIO MARÍN, *Mujeres y procesos constituyentes contemporáneos: retos y estrategias de participación*, in *Revista de Estudios Políticos*, n.187/2020, 46.

2. L'elezione della Convención Constitucional (CC): un risultato inedito

Il 15 e 16 maggio si sono tenute le [elezioni delle e dei convencionales constituyentes](#), incaricati di redigere la nuova Costituzione. A causa della pandemia da Covid-19, queste elezioni erano state già rinviate due volte⁷ e si sono tenute quasi 7 mesi dopo la loro data originale, fissata per il 25 ottobre 2020⁸.

Il processo costituente intrapreso in Cile consta di tre fasi e segue il modello del cosiddetto “*reloj de arena*” o “struttura a clessidra”: nella prima fase, coinvolge l'intera popolazione, che è chiamata liberamente a esprimersi, mediante plebiscito nazionale, sulla volontà di procedere all'elaborazione della nuova Costituzione (art. 130 Cost.); la fase centrale vede coinvolto un ristretto numero di persone per la stesura materiale dell'articolato costituzionale attraverso una *Convención Constitucional* (art. 131 e ss. Cost); la terza fase, riguarda la chiusura del procedimento tramite ratifica plebiscitaria con carattere obbligatorio (art. 142 Cost.)⁹. La prima fase si è svolta il 25 ottobre 2020 quando il 78,27%, dei cileni si è dichiarato a favore dell'elaborazione di una nuova Carta fondamentale, mentre il 78,99% ha espresso la propria preferenza per la *Convención Constitucional*¹⁰. La partecipazione elettorale, di gran lunga superiore a quella registrata nelle precedenti tornate elettorali, è stata pari a 7.569.082 votanti, tanto che il Presidente del *Consejo Directivo del Servicio Electoral*, Patricio Santamaría Mutis, ha affermato che si è trattato del più grande evento elettorale della storia del Cile¹¹.

A maggio, quindi, con l'elezione dei 155 rappresentanti è iniziata la seconda fase del processo costituente, che terminerà in un lasso di tempo dai 9 ai 12 mesi. Sono stati eletti, inoltre, i 13 governatori regionali – si è trattata della prima volta che non sono stati designati dal Presidente della Repubblica – 345 *alcaldes* o *alcaldesas*; e i consiglieri di queste *comunas*. Come rilevato da Zovatto e Jaraquemada per *Idea Internacional*, queste elezioni hanno affrontato una doppia sfida, dal punto di vista dell'organizzazione del processo elettorale: si sono svolte nel mezzo di una pandemia, con il maggior numero di posizioni da eleggere nelle elezioni che si terranno nel 2021, e in due giorni di votazione, situazione inedita in un paese senza meccanismi di voto alternativi e

⁷ A seguito della pandemia da Covid-19, il 26 marzo 2020, il calendario è stato modificato con una nuova riforma costituzionale (legge n. 21.221), per cui il plebiscito in entrata si è svolto il 25 ottobre 2020 e l'elezione dei membri del Congresso, dei sindaci, dei consiglieri e dei governatori regionali, che inizialmente doveva tenersi il 25 ottobre 2020, è stata rinviata all'11 aprile 2021.¹⁴⁷ Il 6 aprile le elezioni sono state nuovamente rimandate al 15 e al 16 maggio, dopo che una precedente legge – la Ley 21317 che “*Amplía A dos días las próximas elecciones municipales, de Gobernadores regionales y de Convencionales Constituyentes, fija reglas especiales para su desarrollo, y señala inscripción de Candidaturas en los términos que indica*” – aveva stabilito che si sarebbero svolte in due giorni, ossia l'11 e il 12 aprile, e non in uno, come stabilito fino a quel momento dal testo costituzionale (R. IANNACCONE, “*Borrar todo tu legado será nuestro legado*”: alle radici del plebiscito cileno del 25 ottobre 2020 e le prospettive future, in *Nomos*, n. 1/2021, 33).

⁸ M. OÑATE SALAS, M. SANHUEZA GONZÁLEZ, *Las elecciones de Convencionales Constituyentes para la redacción de la nueva Constitución de Chile*, in *Dpce online*, n. 1/2021, 1.

⁹ D. M. CASTANO VARGAS, *Un'Assemblea Costituente per il Cile*, in *federalismi.it*, n. 33/2020, 39.

¹⁰ I cittadini cileni, infatti, hanno dovuto indicare la loro preferenza tra due opzioni, vale a dire una Convenzione Costituzionale Mista, composta da membri per metà eletti dai cittadini e per metà dal Congresso tra i suoi componenti ovvero una Convenzione Costituzionale, composta interamente da membri eletti dai cittadini (M. OÑATE SALAS, M. SANHUEZA GONZÁLEZ, *Las elecciones de Convencionales Constituyentes...*, cit., 1).

¹¹ R. IANNACCONE, *La Convezione Costituente cilena: un'importante possibilità per il costituzionalismo contemporaneo*, in *Nomos*, n. 1/2021, 3.

con una crisi di fiducia nelle istituzioni politiche. Nonostante ciò, il processo si è svolto in modo impeccabile, con pochi incidenti isolati e le urne sono state sorvegliate in modo sicuro. Quasi il 100% dei seggi sono stati allestiti il primo giorno prima di mezzogiorno, e le misure di sicurezza sanitaria, di cui già c'era stata una prima esperienza di apprendimento in occasione del referendum di ottobre, hanno funzionato correttamente. Allo stesso modo, anche il conteggio dei voti si è svolto rapidamente: a mezzanotte i membri della Convenzione erano già abbastanza chiari, e nelle prime ore del mattino seguente la stragrande maggioranza delle posizioni da eleggere era quasi certa, con un alto grado di fiducia da parte della cittadinanza e dei partiti politici rispetto ai risultati¹².

È da rilevare, però, che vi è stata un'affluenza inferiore, rispetto al plebiscito del 25 ottobre 2020, in quanto, secondo i [dati del Servel](#), hanno votato 6.458.760 elettori, corrispondenti al 43,5% della lista elettorale totale, rispetto ai 7.562.173, corrispondente al 50% della lista elettorale. Il calo dell'affluenza potrebbe essere dovuto a tre elementi. In primo luogo, diverso è stato lo scenario di contagio generato dalla pandemia: in concomitanza con l'elezione della Convenzione vi erano circa 6.000 casi al giorno, contro quelli, nettamente inferiori, registrati ad ottobre 2020, il 24 ottobre, ad esempio, erano circa 1.600 al giorno, e ciò quindi aveva generato una sensazione di maggiore sicurezza. In secondo luogo, anche se questa elezione era attrattiva, non è stata un'elezione facile in termini di identificazione con un candidato e con un programma, a causa dell'alto numero di liste e dei loro componenti. Infine, il secondo giorno di votazioni, domenica 16 maggio, ci sono state molte lamentele da parte dei cittadini riguardo la fluidità dei trasporti pubblici, il che potrebbe essere stato anche un fattore della bassa affluenza, soprattutto nelle zone rurali o nelle zone alla periferia dei centri urbani¹³.

3. Una breve analisi della composizione della CC

È possibile affermare che le regole previste per l'elezione dei membri della Convenzione abbiamo introdotto in Cile un nuovo concetto di rappresentanza, più complesso e attuale, che non si esaurisce nella concezione di rappresentanza politica intesa come esistenza di un rapporto fiduciario tra rappresentante e rappresentato. Si sta facendo riferimento alla cosiddetta rappresentanza sociologica o descrittiva elaborata da Sartori. Secondo Sartori, nel caso della rappresentazione sociologica la caratteristica differenziale è la somiglianza, la coincidenza, l'*idem sentire* tra rappresentante e rappresentato. In Cile si è deciso di applicare tale concezione in due momenti ossia quello che precede l'elezione, essendo prevista la parità nelle nomine, e nella distribuzione dei seggi, attraverso la [Ley 21.216](#), pubblicata il 24 marzo 2020. Tale concezione della rappresentanza è stata a lungo applicata solo parzialmente in quanto, fino alla pubblicazione della [Ley 21.298](#), il 23 dicembre 2020, non era stata approvata una riforma che trasformasse in legge l'impegno assunto dalla classe politica di istituire seggi riservati alle popolazioni indigene,

¹² D. ZOVATTO, M. JARAQUEMADA, *Análisis de las elecciones en Chile*, in *Idea Internacional*. News, 28/05/2021.

¹³ P. POO, *Análisis del resultado de las elecciones a la Convención Constitucional. Un abordaje desde los bienes de la naturaleza*, Heinrich Böll Stiftung. Cono Sur, 2020, 6-7

di cui, secondo il censimento realizzato nel 2017, si dichiara parte il 12,5 % della popolazione. L'importanza di tale questione è evidente, sia perché si tratta di una parte consistente della popolazione le cui rivendicazioni sono state un elemento fondamentale dei movimenti sociali, sia in ottica comparativa sincronica. Infatti, negli ultimi trent'anni, in America latina sono state elaborate nuove Costituzioni, originali e innovative nel panorama comparato – dalla Costituzione “cittadina” del Brasile del 19881, sino alla Costituzione “plurinazionale” della Bolivia del 2009, passando per Colombia, Venezuela, Ecuador, nonché per le riforme di Argentina, Messico, Uruguay, Cile e Nicaragua – che hanno contribuito all'emersione effettiva di nuove soggettività, realizzando quel un *giro decolonial*, che ha significato emancipazione dai condizionamenti oppressivi ed escludenti di un diritto di matrice coloniale e non autoctona¹⁴.

Passando, ora, ad analizzare la composizione della Convenzione vengono in rilievo due elementi particolarmente significativi ossia l'appartenenza di genere degli eletti e quella partitica.

La Convenzione, infatti, rappresenta un *unicum* nello scenario comparativo per il suo carattere paritario. Per quantificare questa parità, la differenza massima proposta è stata il 45% di rappresentanti di un genere e il 55% a favore dell'altro, secondo i meccanismi di presentazione della lista e di successiva correzione degli eletti. Gli obiettivi perseguiti da questa misura sono stati legati al rafforzamento del carattere democratico e inclusivo del testo costituzionale, attuando così il principio di uguaglianza nel suo aspetto materiale e non solo formale. Infatti, la parità politica, tradotta nella possibilità per le donne di partecipare alle decisioni strategiche, richiede un nuovo patto sociale in cui si riconosca la necessità del contributo di entrambi i sessi. Di conseguenza, la decisione della maggioranza degli elettori cileni che hanno votato nell'ottobre 2020 è stata un impulso a ripensare la rappresentanza in modo dicotomico, chiedendo la partecipazione di uomini e donne nella redazione della Magna Carta¹⁵. A tal fine la XXIX disposizione transitoria ha previsto che le liste dei partiti politici, dei patti elettorali o di quelli indipendenti, avrebbero dovuto indicare, nell'ordine dei candidati in ogni circoscrizione elettorale, come primo nominativo quello di una donna seguito da quello di un uomo e mantenere tale alternanza. Il sistema previsto per l'elezione della Convenzione, essendo orientato al raggiungimento della parità di rappresentanza, prevedeva che nei distretti con un numero pari di seggi si sarebbe eletto un numero uguale di uomini e donne, mentre nei distretti con un numero dispari di seggi, non sarebbe potuta risultare una differenza tra i due generi superiore ad un seggio.¹⁶ In questi ultimi, quindi, è stata prevista l'applicazione di una correzione se il risultato non era di per sé paritario, per cui i candidati del genere sovrarappresentato che hanno ricevuto meno voti sono stati sostituiti dai candidati del genere opposto – dello stesso partito, lista o patto – che avevano ricevuto più voti. La logica sottesa a questa misura è stata assicurare la presenza di più donne nella Convenzione – auspicando l'adozione di un approccio di genere in tutte le parti della Costituzione¹⁷. Sorprendentemente, la correzione dinanzi illustrata è stata applicata in 11

¹⁴ R. IANNACCONE, “Borrar todo tu legado será nuestro legado”..., cit., 38-39.

¹⁵ S. RAGONE, J. I. NÚÑEZ LEIVA, *Algunas coordinadas esenciales sobre la Convención Constitucional*, in *Dpce online*, n. 1/2021, 3.

¹⁶ R. IANNACCONE, *La Convezione Costituente cilena: un'importante possibilità per il costituzionalismo contemporaneo*, in *Nomos*, n. 1/2021, 5.

¹⁷ S. RAGONE, J. I. NÚÑEZ LEIVA, *Algunas coordinadas esenciales sobre la Convención Constitucional*, cit., 3.

casi a favore di uomini e solo in 5 casi a favore di donne. L'Assemblea Costituente, in fine, è risultata composta da 78 uomini e 77 donne¹⁸.

Un'altra grande sorpresa di queste elezioni è legata al secondo profilo in analisi ossia l'appartenenza partitica dei e delle *convencionales constituyentes* e, in particolare, il gran numero di seggi ottenuti dalle liste di indipendenti non legati a nessun partito politico. I candidati di queste liste hanno ottenuto, infatti, un totale di 48 seggi. È rilevante anche il risultato della lista “*Apruebo Dignidad*” – composta dal *Frente Amplio*, dal Partito Comunista e da altri conglomerati di sinistra – che ha ottenuto 28 seggi. I grandi perdenti in queste elezioni sono stati, invece, i partiti politici tradizionali. Da un lato, la lista *Chile Vamos* – che riunisce i partiti politici di destra e di centro-destra, che attualmente sostengono il governo guidato dal Presidente Sebastián Piñera – ha ottenuto 37 seggi, molto al di sotto del terzo dei rappresentanti a cui questo gruppo aspirava, per influenzare in modo decisivo la Convenzione. Addirittura peggiore è stato il risultato ottenuto dai partiti della “*Ex Concertación*” – che hanno governato il paese tra il 1990 e il 2010, ora riuniti sotto il nome di “*Lista del Apruebo*” – che hanno ottenuto 25 seggi¹⁹. In percentuali, i partiti politici tradizionali di destra hanno ottenuto il 24% dei seggi, il centro-sinistra il 16%, la sinistra parlamentare il 18%, i popoli indigeni l'11% e le due liste maggioritarie di indipendenti il 16% (“*Lista del Pueblo*”) e il 7% (“*Independientes No Neutrales*”), con il restante 8% per altri indipendenti. Questa composizione ha lasciato presagire, fin dall'inizio, che il processo costituente e il suo risultato saranno caratterizzati da una certa incertezza, in quanto, anche se tutti gli eletti hanno dovuto presentare programmi e alcune delle loro proposte sono note, si tratta per lo più di persone senza esperienza precedente nel settore pubblico e che non rispondono ai partiti, che, invece, tendono a ordinare maggiormente i dibattiti e a dare più prevedibilità al modo di agire dei loro membri. Ciò ha portato a risultati negativi soprattutto sul piano finanziario: si è registrato un aumento del dollaro e a un forte calo dei mercati cileni, oltre a un aumento del rischio paese²⁰.

È evidente la profonda sconfitta dei partiti politici tradizionali, che hanno governato il Paese negli ultimi 30 anni, e l'emergere di nuove forze politiche che, molto probabilmente, rimodelleranno il sistema politico nazionale, soprattutto in vista delle elezioni presidenziali e parlamentari che si terranno a novembre di quest'anno²¹. Da una parte, un elemento da sottolineare è che la destra tradizionale non è riuscita ad assicurarsi i seggi necessari per poter bloccare questioni complesse per il suo settore, come, ad esempio, le decisioni che saranno prese rispetto alla proprietà dell'acqua. Allo stesso tempo, nessuna forza politica rappresentata nella Convenzione costituzionale è in grado di imporre da sola la sua visione, quindi questo organismo dovrà impegnarsi in un esercizio democratico al fine di raggiungere ampie intese²². D'altra parte, però, questa incertezza legata alla composizione dell'Assemblea costituente viene parzialmente meno in materia di diritti del lavoro e politiche redistributive, da sempre ostacolati in Cile, non

¹⁸ P. POO, *Análisis del resultado de las elecciones a la Convención Constitucional*, cit., 7

¹⁹ M. OÑATE SALAS, M. SANHUEZA GONZÁLEZ, *Las elecciones de Convencionales Constituyentes...*, cit., 3.

²⁰ D. ZOVATTO, M. JARAQUEMADA, *Análisis de las elecciones en Chile*, in *Idea Internacional*. News, 28/05/2021, <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/analisis-de-las-elecciones-en-chile>

²¹ M. OÑATE SALAS, M. SANHUEZA GONZÁLEZ, *Las elecciones de Convencionales Constituyentes...*, cit., 3.

²² P. POO, *Análisis del resultado de las elecciones a la Convención Constitucional*, cit., 9.

solo dalla destra, ma anche dalla costruzione ereditata dal regime di Pinochet²³. Basti pensare che appena nell'aprile 2016, il Tribunale Costituzionale aveva frenato la riforma in materia di lavoro approvata da entrambe le Camere durante il secondo governo di Michelle Bachelet. La recente elezione dei costituenti può cambiare drasticamente questo panorama in quanto, dato quanto indicato dai loro programmi e dalle proposte delle loro liste, almeno 77 membri²⁴ della Convenzione costituzionale (il 50% del totale) fanno parte del tronco che si batte per l'attuazione di tali politiche pubbliche e, anche se da soli non hanno la forza necessaria per tradurre la loro ideologia nella nuova carta fondamentale, in quanto è necessario il raggiungimento dei 2/3 dei membri, potrebbero essere appoggiati, a seconda dei temi in discussione, alcuni dei membri più progressisti eletti nelle fila del *Partido Socialista de Chile* (PS) e del *Partido por la Democracia* (PPD). Le proposte comuni includono la fine del ruolo sussidiario dello Stato, il superamento dell'economia basata sull'estrazione di risorse naturali, la proprietà della terra per i popoli indigeni, la plurinazionalità, i diritti del lavoro, la sovranità alimentare, il cambiamento del sistema pensionistico e l'affermazione del diritto all'istruzione pubblica di qualità. Inoltre, ad accomunare questi *convencionales* è la forte critica alla direzione presa dalla transizione post-dittatura, con la politica di accordi con il centro-destra promossa per decenni dall'ex *Concertación*. Nonostante alcuni obiettivi comuni, bisogna tener presente che non si tratta di un blocco omogeneo esente da divisioni e critiche. La Lista del Popolo, ad esempio, contesta i partiti e i parlamentari, compresi quelli di FA e PC, in quanto ritiene che abbiano abbandonato le lotte sociali per assicurarsi spazi e posti di lavoro nell'apparato pubblico²⁵.

4. I primi lavori della Convenzione: giugno-agosto

4.1 La struttura della mesa directiva

La disciplina dei lavori della Convenzione non si baserà su un testo previo, ma solo su poche regole fondamentali, stabilite dall'articolo 133 della Legge n. 21.200, intitolato “*Del funcionamiento de la Convención*”, ossia: l'Assemblea si riunirà a giugno 2021, entro 15 giorni dall'entrata in vigore del decreto presidenziale che la convoca, in un luogo stabilito dal Presidente stesso o nella sede del Congresso (c. 1). Tale articolo, inoltre, sancisce che “en su primera sesión, la Convención deberá elegir a un Presidente y a un Vicepresidente por mayoría absoluta de sus miembros en

²³ Sull'assetto istituzionale e normativo ereditato dalla sanguinosa dittatura militare di Augusto Pinochet, contenuto nella concessa *Constitución Política de la República de Chile* (CPR) del 1980, e sulle problematiche che ne sono derivate si rinvia a: F. ZUÑIGA URBINA, *Nueva Constitución: Reforma y poder constituyente en Chile*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, n. 482/2014; C. HEISS BENDERSKY, *Soberanía popular y “momento constituyente” en el debate sobre cambio constitucional en Chile*, in *Revista Anales*, séptima serie, n. 10/2016; M. OLIVETTI, *Prime osservazioni sul difficile avvio di un processo costituente in Chile*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020; A. MASTROMARINO, *Quando la Costituzione si fa memoria. Perché le piazze cilene chiedono una nuova Costituzione?*, in *Dpce online*, n. 1/2021. Si consenta il rinvio, anche, a R. IANNACCONE, “Borrar todo tu legado será nuestro legado”: alle radici del plebiscito cileno del 25 ottobre 2020 e le prospettive future, in *Nomos*, n. 1/2021.

²⁴ Si tratta di 28 membri eletti dalla *Lista Apruebo Dignidad*, di 27 che provengono dalla *Lista del Pueblo*, di 7 indipendenti di liste locali e di almeno 15 membri eletti dai popoli originari

²⁵ N. MASSAI D., B. MIRANDA, *La mitad de la convención: 77 constituyentes electos provienen de listas que impulsan cambios radicales al sistema*, in *CIPER Académico*, 17/05/2021.

ejercicio” (c. 2) e “deberá aprobar las normas y el reglamento de votación de las mismas por un quórum de dos tercios de sus miembros en ejercicio” (c. 3). Quindi, oltre che per l’elezione del Presidente e del Vicepresidente, la regola basica per il funzionamento della Costituente è quella del *quorum* dei 2/3, che non potrà in alcun modo essere sostituito, così come dovranno rimanere invariati le procedure e il funzionamento previsto per i suoi lavori (c. 4).²⁶ È previsto un periodo di nove mesi, estendibile per altri tre mesi, (art. 137, *Ley* 21.200) in cui i principali elementi su cui, presumibilmente, il dibattito costituzionale si concentrerà saranno i diritti sociali, una questione critica in un Paese con un alto livello di disuguaglianza; l’equilibrio tra il ruolo dello Stato e del mercato, soprattutto in termini di protezione sociale e la fornitura di servizi considerati “di base”; l’equilibrio dei poteri tra l’esecutivo e il legislativo, attualmente favorevole all’esecutivo; e la riforma di alcune istituzioni, per esempio, la Corte costituzionale²⁷.

Il **20 giugno 2021**, conformemente con le disposizioni dell’articolo 133 della Costituzione Politica della Repubblica (CPR), il presidente Sebastián Piñera ha firmato il [decreto di convocazione della prima sessione della Convenzione Costituzionale](#), prevedendone la riunione il **4 luglio 2021**, alle ore 10 nell’edificio del *Congreso Nacional* (art. 1) e stabilendo che la *Secretaria Relatora* del *Tribunal Calificador de Elecciones* avrebbe diretto, provvisoriamente, la sua prima sessione e l’elezione del o della Presidente della Convenzione Costituzionale, in ottemperanza a quanto stabilito dallo stesso articolo 133 della CPR. Quest’ultima aveva previsto anche una struttura basica della Convenzione composta da: un Presidente e un Vicepresidente, una *Secretaría Técnica* formata da “personas de comprobada idoneidad académica o profesional” e un *Comité externo* competente ad amministrare le assegnazioni conferite dal regolamento interno ai membri dell’Assemblea Costituente.²⁸

L’elezione della presidenza della CC ha rappresentato l’ennesimo evento storico avvenuto in Cile. È stata nominata Elisa Loncón, accademica mapuche e leader nella difesa e promozione dei diritti dei popoli nativi cileni. È evidente quanto questa elezione implichi un cambiamento politico e culturale nella struttura del potere istituzionale: per la prima volta una rappresentante di due gruppi storicamente esclusi – le donne e i popoli indigeni – presiederà un organo collegiale incaricato di redigere la, probabilmente, futura legge fondamentale cilena. Alla vicepresidenza è stato eletto, invece, dopo tre turni, l’avvocato Jaime Bassa del *Frente Amplio* (Indipendente di Convergenza Sociale). Anche egli rappresenta una nuova leadership politica, ma legata comunque al sistema partitico esistente. Le votazioni per queste due cariche hanno chiarito le posizioni dei membri della Convenzione e le possibili alleanze all’interno del corpo costituente ma, allo stesso tempo, hanno reso evidente l’inesistenza di forze sociali o politiche maggioritarie e, quindi, come la necessità di dialogo per raggiungere accordi sarà la sfida principale dei lavori costituenti.²⁹

²⁶ R. CABRERA TAPIA, *Chile ante el inicio del proceso constituyente*, Documento de Opinión, in *ieee.es*, n. 141/2020, 13.

²⁷ R. IANNACCONE, “Borrar todo tu legado será nuestro legado”..., cit., 36.

²⁸ L. SIERRA, *Estructura de Asambleas Constituyentes en América Latina: ¿Qué se puede aprender?*, in *Puntos de Referencia*, n. 549/2020, 1.

²⁹ OBSERVATORIO NUEVA CONSTITUCIÓN, *Análisis Constituyente n°1: La instalación de la Constituyente*, 06/07/2021.

Come era immaginabile³⁰, la Convenzione ha approvato, il **7 luglio** – con 127 voti a favore, 8 contrari e 11 astensioni –, l'[allargamento del suo ufficio di presidenza](#) da 2 a 9 membri e la [procedura per l'incorporazione delle sette vicepresidenze](#) aggiunte è stata votata durante la sessione del **27 luglio**. È stato stabilito che le loro funzioni sarebbero state collaborare e rendere più agevole la procedura di approvazione tra la Plenaria e le commissioni. Inoltre, su proposta di *Movimientos Sociales Constituyentes*, la *Lista del Pueblo* e *Chile Digno*, è stato deciso che la *mesa directiva* sarebbe stata composta rispettando criteri di correttezza plurinazionale – per cui due vicepresidenze sarebbero state riservate ai popoli indigeni –, di genere e di decentralizzazione. In materia di elezione dei membri, la plenaria ha ratificato la proposta dell'Ufficio di Presidenza che prevedeva che le vicepresidenze fossero composte dai candidati che avessero presentato, al segretario della Convenzione, almeno 21 patrocini – per le vicepresidenze riservate 8 – concessi dai membri della Convenzione costituente. È stato previsto, inoltre, che i candidati non potevano essere contemporaneamente patrocinatori e che le sponsorizzazioni potessero essere per un'unica candidatura principale – accompagnata da una candidatura supplente. In materia di parità di genere, il testo approvato ha stabilito che il genere maschile non avrebbe potuto superare il 50% del numero totale di vicepresidenze e ha precisato che tale regola non sarebbe stata applicabile alle donne o ad altre identità di genere, riconoscendo l'esistenza di modelli storici di sottorappresentazione di questi generi in questo tipo di organi. Oltre alla correzione di genere, è stata stabilita anche una correzione di decentralizzazione, prevedendo che, delle cinque vicepresidenze non corrispondenti ai seggi riservati, almeno tre sarebbero state rappresentative di regioni diverse dalla Regione Metropolitana. Il meccanismo di correzione approvato, presentato dal *Frente Amplio*, è stato il sorteggio. La Plenaria, inoltre, ha approvato la creazione di un meccanismo di revoca delle cariche³¹, che indica che, in qualsiasi momento e su richiesta di

³⁰ In particolare, il politologo Carlos Fuentes ha rilevato come fosse opportuno, per la Convenzione Costituente, risolvere, come prima questione, la composizione dell'ufficio di presidenza decidendo se mantenere la composizione prevista dalla Costituzione – che prevede soltanto la presenza di due membri (presidenza e vicepresidenza) – o, dato il carattere multipartitico della realtà cilena, stabilire una *mesa directiva* più numerosa. A detta di Fuentes, quest'ultima opzione sarebbe stata più efficace in quanto l'ufficio di presidenza avrebbe svolto un ruolo fondamentale nella gestione del funzionamento della Convenzione definendo gli aspetti procedurali e guidandone le discussioni. (C. FUENTES, *La primera batalla de la Convención: El reglamento*, in *Cíper Académico*, 27/02/2021). Il politologo ha anche sottolineato come una *mesa directiva* composta da soli due membri sarebbe stata dominata da un solo settore e ciò avrebbe potuto generare sospetti e costanti conflitti tra la plenaria e l'ufficio di presidenza. Per questo ha avanzato la proposta di istituire un ufficio di presidenza composto da 3 a 5 membri, con l'obiettivo di assicurare la rappresentanza delle minoranze e il coinvolgimento dell'opposizione (V. MATUS BARAHONA, *La propuesta de Contexto para el reglamento de la Convención Constitucional*, in *Contexto*, 21/01/2021).

Anche il contesto comparato, limitando tale operazione alla subregione latinoamericana e più nello specifico alle costituzioni frutto del *nuevo constitucionalismo latinoamericano* – vale a dire quelle di Colombia (1991), Venezuela (1999), Bolivia (2006-2007) e Ecuador (2007-2008) – suggerisce un'omogeneità in tal senso. L'Assemblea colombiana ha avuto un'Assemblea composta da tre membri – rappresentanti dei tre principali partiti – titolari delle stesse attribuzioni, che dovevano agire di concerto. Per quanto riguarda la *mesa directiva* venezuelana, questa è stata composta da un presidente, un primo vicepresidente e un secondo vicepresidente, eletti a maggioranza. La “*Directiva*” dell'Assemblea boliviana – definita come “*la instancia de dirección, coordinación, servicio y ejecución que facilita la labor de las y los Constituyentes*” – è stata la più complessa essendo composta da: una presidenza, quattro vicepresidenze e sei *secretarías*. Infine, in Ecuador le norme che regolarono il processo costituente prevedono che una Commissione temporanea – composta dai tre membri più votati dell'Assemblea costituente, che sarebbero stati, rispettivamente, il presidente, il vicepresidente e il segretario – avrebbe organizzato, durante la prima sessione, l'elezione della *Comisión Directiva de la Asamblea Constituyente*, formata da un presidente o una presidente, due vicepresidenze e due *vocalías*, eletti dal *plenum* dell'Assemblea (L. SIERRA, *Estructura de Asambleas Constituyentes en América Latina...*, cit., 2 e ss.).

³¹ In molti regolamenti interni, i componenti dell'ufficio di presidenza temporaneamente assenti sono sostituiti dal membro immediatamente successivo nella gerarchia. Nei casi di assenze più lunghe, la tendenza è stata quella di stabilire meccanismi

almeno un terzo dei costituenti, può essere richiesta la revoca di una vicepresidenza perché ha perso la fiducia della Plenaria. La revoca sarà effettiva nel caso del voto favorevole della maggioranza assoluta dei membri. Infine, è stata stabilita la rotazione dei componenti l'ufficio di presidenza, prevedendo che tutte le posizioni saranno sostituite almeno una volta e che i suoi membri saranno in carica per la durata che sarà determinata dal regolamento della Convenzione. Il **29 luglio**, rispettando le regole appena illustrate, sono stati [nominati i sette vicepresidenti](#).

4.2 *La Convenzione si rivolge agli Organi del potere costituito*

L'**8 luglio**, durante il secondo giorno di sessione della Convenzione Costituzionale, la Presidente, Elisa Loncón, ha informato che il punto principale di discussione sarebbe stato la delibera di una possibile dichiarazione riguardo le persone private della libertà e i prigionieri politici nel contesto dell'“*Estallido social*”, estendendola alla giudizializzazione del conflitto politico e sociale esistente tra lo Stato cileno e la nazione Mapuche presente nel Wallmapu, e aggiungendo altre situazioni di conflitto tra la nazione Mapuche e lo Stato e altre situazioni di uso del sistema penale nei conflitti politici. Nella prima votazione non è stata raggiunta la maggioranza assoluta, tuttavia, nella seconda votazione, l'opzione 1, intitolata [La Convención Constitucional a los Órganos del poder constituido sobre la prisión política en Chile y la militarización del Wallmapu](#), ha superato la soglia prevista ottenendo 105 voti.

L'*incipit* della dichiarazione sottolinea l'importanza, per un processo democratico e una vera pace sociale per il popolo, che gli organi del potere costituito aprano la strada offrendo garanzie democratiche ed equità affinché il processo storico che il Paese sta vivendo possa funzionare correttamente ed essere riconosciuto come legittimo dai popoli e dalle nazioni del Cile. La Convenzione Costituzionale, senza cercare di interferire o arrogarsi le competenze o le attribuzioni di altri poteri dello Stato³², ha dichiarato la propria responsabilità politica di fare una

di sostituzione permanente. In Bolivia, ad esempio, era stato previsto che se un membro della *mesa directiva* si dimetteva o era assente per più di 15 giorni, sarebbe stata ripetuta l'elezione per quella posizione. Allo stesso tempo, ci possono essere procedure e motivi espliciti per la destituzione o l'*impeachment* dei membri dell'ufficio di presidenza in caso di inadempienza dei loro doveri o di mancato rispetto degli standard di condotta e di integrità della Convenzione. (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Consideraciones para el reglamento de la convención constitucional. Aprendizajes de la experiencia internacional*, marzo 2021, 32)

³² La dichiarazione a tal proposito recita “*La Convención Constitucional, sin pretender interferir ni arrogarse las competencias o atribuciones de otros poderes del Estado*”. Tale espressione assume rilevanza in quanto, in tal modo, l'Assemblea Costituente ha voluto evitare di contravvenire a quanto disposto fin dalla conclusione dell'“*Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución*” in materia di interferenza di competenze tra la Costituente e i poteri istituiti. In quella sede, infatti, si ritenne opportuno stabilire un quadro di funzionamento ben preciso di quest'organo, da una parte, a causa della genesi della Carta del 1980 – frutto di una dittatura che ha soppresso e sostituito i poteri dello Stato e che, allo stesso tempo, ha agito come governo, legislatore e organo costituente – e, dall'altra, per evitare quanto avvenuto in occasione del processo costituente venezuelano (1999) ed ecuadoriano (2007-2008) dove gli organi costituenti adottarono decisioni che alterarono il funzionamento degli organi e dei poteri dello Stato. Pertanto il punto 5 dell'accordo ha stabilito che “*El órgano constituyente que en definitiva sea elegido por la ciudadanía, tendrá por único objeto redactar la nueva Constitución, no afectando las competencias y atribuciones de los demás órganos y poderes del Estado y se disolverá una vez cumplida la tarea que le fue encomendada. Adicionalmente no podrá alterar los quórum ni procedimientos para su funcionamiento y adopción de acuerdos*”. Questo stesso spirito è stato successivamente incarnato nell'attuale articolo 135 della Costituzione, contenuto nel Capitolo XV (Riforma della Costituzione e procedura di redazione di una nuova Costituzione della Repubblica), che stabilisce il divieto per la Convenzione di attribuirsi poteri che, secondo la Costituzione vigente, corrispondono ad altri organi dello Stato, prevede la validità dell'attuale Carta fondamentale fino alla fine del processo costituente. Il suddetto articolo,

dichiarazione al Paese in relazione ad alcune situazioni contingenti che contravvengono chiaramente allo spirito che guida il suo lavoro. La dichiarazione fa riferimento alla violenza che ha accompagnato gli eventi di ottobre – ossia l'*Estallido social* – sostenendo che si sia trattato di una conseguenza del fatto che i poteri costituiti sono stati incapaci di fornire l'opportunità di creare una Nuova Costituzione. Pertanto la Convenzione, al momento di iniziare i suoi lavori, ha ritenuto di chiedere a tali organi di assumersi la responsabilità di quanto successo e ha fatto richieste specifiche. Per quanto riguarda il [Proyecto de Ley de Indulto General \(Boletín N°13.941-17\)](#), attualmente nella Commissione della Costituzione del Senato, ha richiesto la sua discussione con la massima rapidità. Al ramo esecutivo, invece, ha chiesto di dare al [Proyecto de Ley de Indulto General \(Boletín N°13.941-17\)](#) e al [Proyecto de Ley de Reparación a Víctimas de Derechos Humanos \(Boletín N°13.854-17\)](#) la massima urgenza legislativa. La Convenzione ha, inoltre, sollecitato l'immediata smilitarizzazione del Wallmapu, l'annullamento della decisione che ha aumentato il budget predisposto per la repressione del territorio mapuche e che l'indulto per i prigionieri politici mapuche, nel caso delle regioni di Bio Bio, Araucanía, Los Lagos e Los Ríos, sia applicabile dal 2001. Per quanto riguarda il [Proyecto de ley Boletín 13715-17](#), ha suggerito di prevedere l'applicazione diretta e obbligatoria della [Convenzione 169 sui Popoli Indigeni e Tribali](#) dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e della [Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Diritti dei Popoli Indigeni](#), soprattutto per quanto riguarda il riconoscimento delle situazioni classificate come crimini e che costituiscono l'esercizio dei diritti territoriali, culturali e politici, e l'applicazione preferenziale e obbligatoria di pene diverse dalla detenzione. L'applicazione di questi trattati internazionali è stata richiesta anche al Ministro della Giustizia e dei Diritti Umani, oltre alla conclusione del processo di modifica del [Reglamento de Establecimientos Penitenciarios](#) al fine di garantire i diritti delle persone private della libertà di origine indigena. In fine, l'Assemblea costituente ha invitato all'attuazione di una solida politica di giustizia che contribuisca alla riparazione completa dei danni e dei pregiudizi subiti, individualmente e collettivamente, per coloro che sono stati vittime di persecuzione, prigionia politica e violazioni sistematiche dei diritti umani. Inoltre, i costituenti si sono impegnati a creare nella Nuova Costituzione meccanismi pertinenti e necessari per assicurare che i diritti umani di tutti i popoli non siano nuovamente violati e a garantire la non ripetizione degli eventi.

4.3 Il Protocollo sanitario

Quando si analizza il processo costituente cileno non ci si può esimere dal riflettere su quanto questo evento, di enorme portata, non solo simbolica, sia stato condizionato, quasi dal suo avvio, dalla pandemia da Covid-19. Tale contingenza ha influenzato non solo il calendario previsto per la riforma e le procedure pratiche per l'elezione dei membri della Convenzione e per la stesura

inoltre, vieta alla Convenzione di ignorare il fatto che la sovranità risiede nella Nazione, e prevede che il testo della Nuova Costituzione rispetti il carattere repubblicano dello Stato cileno, il suo regime democratico, le sentenze giudiziarie definitive ed esecutive e i trattati internazionali ratificati (S. RAGONE, J. I. NÚÑEZ LEIVA, *Algunas coordenadas esenciales sobre la Convención Constitucional*, cit., 8).

della Costituzione, ma anche le preferenze dei cittadini e le loro richieste. La pandemia, infatti, ha inciso notevolmente sull'ulteriore accentramento dei poteri nell'Esecutivo – fin dalla dichiarazione, il 18 marzo 2020, a norma degli artt. 39-45 della Costituzione e dalla [Legge Organica Costituzionale n.18.415, dell'Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe](#)³³.

La situazione sanitaria ha reso necessaria anche l'approvazione, il **13 luglio**, di un apposito protocollo – il “[Protocolo sanitario para la Convención constitucional de Chile, en el contexto de la pandemia por Covid-19](#)” (approvato con 142 voti a favore e 8 contrari) – con l'obiettivo di ridurre le probabilità di contagio e salvaguardare il lavoro dei membri della Convenzione. Per quanto riguarda le misure sanitarie per il funzionamento dell'Assemblea, si è deciso di rispettare la capacità definita per ogni stanza e la distanza fisica. Il protocollo suggerisce anche di promuovere attivamente la vaccinazione tanto per i membri della Costituente quanto per lo staff e la stampa. Una votazione separata è stata effettuata in merito alla proposta di stabilire un protocollo obbligatorio di test all'inizio e alla fine della settimana ed è stata approvata con 78 voti a favore, 56 contrari e 8 astensioni.

4.5 *Le commissioni*

Al momento dell'inizio dei lavori della Convenzione Costituzionale il secondo tema chiave che ha dovuto risolvere, dopo quello già illustrato della composizione della *mesa directiva*, è stata l'organizzazione del lavoro in commissioni.

Secondo l'esperienza internazionale³⁴ e alcune proposte nazionali, di solito il lavoro di una Convenzione dovrebbe essere organizzato in: un ufficio di presidenza; la plenaria; alcune commissioni tematiche permanenti, definite per discutere alcuni aspetti specifici della Costituzione (come diritti, forma di governo); un comitato di armonizzazione, incaricato di assicurare la coerenza del testo finale; un comitato competente a decidere gli aspetti amministrativi e di gestione della Convenzione; un comitato etico, incaricato di risolvere le questioni etiche e i conflitti di interesse; un comitato di partecipazione avente lo scopo di mantenere i contatti con i cittadini e l'ambiente esterno (media, organizzazioni internazionali); un comitato incaricato di definire le assegnazioni esterne; e una segreteria tecnica, incaricata di fornire supporto tecnico alla Convenzione. Sebbene la maggior parte degli autori sia concorde su questa struttura di base, il dibattito più ampio riguarda il numero di commissioni tematiche che

³³ R. IANNACCONE, *La Convenzione Costituente cilena...*, cit., 8.

³⁴ ONU, *Guía para la elaboración de constituciones preparada por un constitutionmaker. Reglamentos*, agosto 2014.

Rimanendo sempre nella subregione latinoamericana, è possibile osservare come le recenti Assemblee Costituenti si siano organizzate in gruppi tematici con un numero variabile di membri: 5 in Colombia; 5; 10 in Argentina e Ecuador; 20 in Venezuela e 21 in Bolivia. Inoltre, alcuni Paesi hanno deciso di istituire una commissione incaricata di integrare il lavoro delle commissioni (Venezuela) o di redigere la nuova costituzione (Colombia, Paraguay, Argentina, Ecuador e Bolivia). L'Ecuador, inoltre, ha istituito commissioni speciali incaricate di occuparsi dell'opinione e della partecipazione dei cittadini (F. FLORES, *Asambleas constituyentes: composición, organización y reglas de decisión*, in *Contexto*, 01/02/2021).

dovrebbero essere create³⁵. Per esempio, Sebastián Soto³⁶ propone una struttura con solo due commissioni tematiche (una sui diritti e doveri e l'altra sull'organizzazione della *governance*) con 30 membri ciascuna. Sergio Verdugo³⁷, invece, ha suggerito che la Convenzione stabilisca il numero di commissioni tematiche in base al numero di capitoli della Costituzione. Carlos Fuentes, invece, ha proposto almeno otto commissioni ossia: principi, nazionalità e cittadinanza; diritti; popoli indigeni; governo; magistratura; amministrazione regionale e municipale; istituzioni autonome; e meccanismi di riforma costituzionale. Inoltre, ha indicato che il regolamento avrebbe dovuto indicare quanti membri avrebbero composto le commissioni (che potrebbero variare a seconda della materia), le modalità della loro selezione, la possibilità di stabilire sottocommissioni e il funzionamento in termini di riunioni e decisioni³⁸. Lo stesso Fuentes ha sottolineato l'importanza di considerare che il numero di commissioni ha un effetto sulla rappresentazione che ciascuna di esse può ottenere. Da una parte, un numero elevato di commissioni comporterebbe un numero inferiore di membri della Convenzione che può parteciparvi, per cui in un sistema multipartitico non tutti i settori potranno essere rappresentati in ciascuna di esse. Dall'altra, un numero ridotto di commissioni permetterebbe una maggiore rappresentanza di ogni settore, ma la discussione in ogni commissione diventerebbe più complessa a causa del gran numero di partecipanti³⁹.

La Convenzione ha assunto le prime decisioni in materia di commissioni il **14 luglio** quando, a seguito di una proposta dell'ufficio di presidenza e a vari emendamenti, sono state adottate le [norme di base per il funzionamento provvisorio della Convenzione](#). In particolare, sono state istituite le commissioni *Presupuestos y Administración Interior, Reglamento* e *Ética*, e definite le loro aree di competenza e il loro funzionamento. Per quanto riguarda la loro composizione, è stato deciso che la *Comisión de Reglamento* sarebbe stata composta da 31 membri, sponsorizzati da cinque membri della Convenzione o da quattro nel caso di candidati di seggi riservati, pertanto vi sarebbero stati almeno quattro membri provenienti da tali seggi. Le commissioni *Ética* e quella *Presupuestos y Administración Interior*, invece, sarebbe state composte da un massimo di 17 membri, richiedendo la sponsorizzazione di nove membri e otto membri rappresentanti delle popolazioni indigene, con almeno due posti in queste commissioni garantiti per questi ultimi. In materia di parità, è stato stabilito che non più del 60% delle commissioni può essere composto da un solo sesso. Per quanto concerne il loro funzionamento, le commissioni avrebbero eletto a maggioranza assoluta un organo di coordinamento, formato su base paritaria e con almeno un membro che non sia stato eletto dalla Regione Metropolitana. L'applicazione di questo sistema di voto e la sua valutazione saranno fondamentali in vista della votazione delle regole di procedura e delle norme costituzionali.

I lavori delle commissioni saranno organizzati secondo gli obiettivi di ogni organismo, che potrà operare in sottocommissioni e avrà un periodo di 10 giorni lavorativi per svolgere audizioni pubbliche e per ricevere proposte dalla società civile, dalle assemblee e dai consigli territoriali o

³⁵ C. FUENTES, *El Reglamento de la Convención Constitucional*, in *Contexto*, 28/02/2021.

³⁶ 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*, Universidad de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad de Valparaíso, 2020.

³⁷ S. VERDUGO, *Algunos criterios para el reglamento de la Convención*, Santiago, Horizontal, 2020.

³⁸ V. MATUS BARAHONA, *La propuesta de Contexto para el reglamento de la Convención Constitucional*, in *Contexto*, 21/01/2021

³⁹ C. FUENTES S., *El Reglamento de la Convención Constitucional*, in *Contexto*, 28/02/2021.

tematici, dalle università, dalle fondazioni o da altre forme di organizzazione sociale, dalle comunità di nazioni e dai cileni all'estero. I membri della Convenzione che non sono membri di queste commissioni transitorie possono partecipare alle loro sessioni e presentare proposte, ma non hanno diritto di voto. Le commissioni, inoltre, avranno 30 giorni per presentare le loro proposte alla plenaria.

In fine, nella seduta del 14 luglio, la CC ha approvato la creazione del *Comité Externo de Asignaciones*, organo indipendente la cui funzione è quella di determinare i criteri per l'utilizzo e la gestione delle dotazioni che, secondo il bilancio, corrispondono a ciascun costituente. Questo comitato sarà composto, su base paritaria, da un totale di cinque funzionari di carriera della *Contraloría General de la República*, del *Consejo para la Transparencia*, della *Tesorería General de la República* e delle *secretarías* della Camera dei Deputati e del Senato. Per la loro nomina, ognuno di questi organi proporrà una lista di tre candidati alla *mesa directiva* della Convenzione, che sceglierà una persona per ogni organo e presenterà tutte le alternative alla Plenaria. In caso di rifiuto, ogni proposta sarà votata singolarmente. Il comitato sarà anche composto da un professionista indigeno nell'area dell'ingegneria, dell'economia o di materie correlate, con comprovata esperienza di lavoro con comunità indigene e organizzazioni indigene territoriali, che sarà eletto dall'ufficio di presidenza della Convenzione. I membri del *Comité Externo de Asignaciones* sono inamovibili, a meno che non incorrano in incapacità o negligenza manifesta nell'esercizio delle loro funzioni e le decisioni e le istruzioni che il Comitato adotterà saranno vincolanti per la Convenzione e i suoi organi

Successivamente, il **21 luglio** la Convenzione ha discusso e approvato la creazione di altre cinque commissioni provvisorie, che avranno 30 giorni per presentare le loro proposte.

La commissione *Derechos Humanos, verdad histórica y bases para la justicia, reparación y garantías de no repetición* sarà composta da 19 membri e il suo obiettivo principale è quello di definire un quadro comune di ciò che si intende per diritti umani (individuali, collettivi e interculturali), incorporando la prospettiva di genere e le norme dei diritti sociali, economici, culturali, ambientali e naturali. Inoltre, dovrà proporre le basi per un sistema plurinazionale di rango costituzionale per proteggere questi diritti, promuovendo garanzie di non ripetizione delle loro violazioni. La commissione *Comunicaciones, Información y Transparencia*, composta da 17 membri, avrà lo scopo di elaborare meccanismi per facilitare l'informazione, la trasparenza e il flusso di comunicazione tra la Convenzione costituzionale e la società. La commissione *Participación y Consulta Indígena*, ugualmente formata da 17 *convencionales*, avrà, invece, tra le altre funzioni, il compito di elaborare e proporre meccanismi di partecipazione e consultazione pertinenti, permanenti, vincolanti e continui per tutti i popoli indigeni. La commissione più numerosa sarà quella di *Participación popular y equidad territorial*, composta da un massimo di 31 membri, a cui competerà realizzare una proposta di partecipazione popolare che contempli meccanismi di vincolatività e incidenza, integrando la diversità territoriale, culturale, sociale, dei popoli e di genere. In fine, quella di *Descentralización, equidad y justicia territorial*, formata da 17 membri, si adopererà affinché la *Convención*, nonostante il suo carattere nazionale, porti avanti il processo costituente in modo decentralizzato, includendo pienamente le regioni.

Le otto commissioni provvisorie hanno, successivamente, stabilito nel loro regolamento interno un periodo per ricevere audizioni pubbliche, in cui le organizzazioni sociali, gli enti pubblici e privati, il mondo accademico e la collettività in generale avrebbero avuto l'opportunità di presentare proposte su come organizzare i lavori della Convenzione. Secondo i [dati](#) del **13 agosto**, le Commissioni Permanente, Etica e Bilancio – che sono stati i primi tre organismi ad aprire le consultazioni – hanno ricevuto, rispettivamente, 132, 55 e 9, ascoltando complessivamente un totale di 152 persone o entità. Terminata questa fase, le tre commissioni hanno discusso e votato le proposte al fine di presentarle alla Plenaria per la ratifica. Nel caso delle Commissioni Diritti Umani, Comunicazione, Partecipazione Popolare, Partecipazione e Consultazione Indigena e Decentramento, che sono state create successivamente, il numero di domande è aumentato, con 307 per la commissione Diritti Umani, 89 per Comunicazione, 170 per Partecipazione Popolare, 217 Consultazione Indigena e 222 Decentramento. Complessivamente, si stima che le commissioni riceveranno contributi, di persona o online, da almeno un migliaio di richiedenti, principalmente su questioni relative alla trasparenza, all'accesso all'informazione pubblica, ai processi di partecipazione nei territori, al decentramento, agli spazi per la diversità culturale, al rispetto dei diritti fondamentali e alla partecipazione dei membri delle popolazioni native.

Così come previsto dal suo mandato, il **16 agosto** la [Comisión de Descentralización](#) ha deciso che avrebbe svolto le sessioni di quella settimana in alcune regioni del Paese, al fine di ascoltare le entità che lo avevano richiesto ossia Arica, San Carlos, Ovalle e Ancud. Si tratta di un esercizio che rende concreto l'impegno per il decentramento territoriale e consolida un fattore sempre più apprezzato nell'attuale ciclo politico vale a dire il lavoro territoriale con le comunità⁴⁰.

5. Conclusioni: la – ancora per poco – vexata quaestio del regolamento

Nonostante le regole basiche, decise in questi primi mesi di lavoro, la *Convención* ancora non ha approvato il proprio regolamento. La Costituzione, così come modificata in vista del referendum di ottobre 2020, non ha stabilito un termine⁴¹ per la definizione del regolamento interno dell'Assemblea, ma l'articolo 137 sancisce tassativamente che “una volta che la Convenzione abbia elaborato e approvato il testo proposto della Nuova Costituzione, o una volta scaduto il termine – *di 9 mesi* – o la sua proroga – *fino ad altri 3 mesi* –, la Convenzione sarà sciolta di diritto”. La CC, quindi, ha una data di scadenza per il suo mandato, pertanto il tempo investito a redigere le regole procedurali sarà tempo sottratto ai dibattiti sostanziali sul testo costituzionale.

⁴⁰ OBSERVATORIO NUEVA CONSTITUCIÓN, *Análisis Constituyente n°8: La Convención va mostrando los primeros frutos del trabajo colectivo*, 23/08/2021.

⁴¹ Per quanto concerne il tempo impiegato dagli altri organi incaricati di elaborare le regole interne della costituente, nel caso delle altre recenti costituzioni latinoamericane, l'esperienza è molto varia. In Ecuador e Colombia questa fase durò, rispettivamente, sette e dieci giorni. In Bolivia, invece, l'Assemblea ci impiegò 7 mesi, su un totale di 15 – che inizialmente dovevano essere 11 (PNUD, *Consideraciones para el reglamento de la Convención Constitucional. Aprendizajes de la experiencia internacional*, Cile, 2021, 18).

Inoltre, la Carta fondamentale stabilisce che a dover decidere del proprio regolamento sia la stessa Assemblea Costituente⁴² (art. 133).

L'importanza del regolamento risiede nel fatto che, come è noto, disciplinerà materie fondamentali quali, tra le altre, la struttura dell'Assemblea, la definizioni di commissioni tematiche e il loro numero, il processo di deliberazione e decisione⁴³, l'applicazione del *quorum* dei 2/3⁴⁴, i

⁴² Nel panorama comparato, nella maggior parte dei casi, le regole di procedura sono state redatte dagli stessi membri dell'organo costituzionale. Un'eccezione è rappresentata dal caso colombiano, dove i principali partiti politici chiesero a un gruppo di membri dell'assemblea di redigere il regolamento interno prima dell'inizio dell'Assemblea nazionale costituente, e la plenaria, entro dieci giorni, modificò e approvò il testo regolamento (PNUD, *Consideraciones para el reglamento de la Convención Constitucional...*, cit., 17).

⁴³ Si tratta delle regole che disciplinano l'iter di approvazione delle norme, i tempi e i meccanismi per presentare mozioni e indicazioni e che definiscono le votazioni in Commissioni e in Plenaria. Sergio Verdugo si sofferma, in particolare, sull'importanza di non produrre semplicemente un meccanismo imitativo del *Congreso Chileno* – così come proposto da Sebastián Soto Velasco (S. SOTO VELASCO, *La hora de la re-constitución. Una guía para la Convención*, Santiago del Cile, Ediciones UC, 2020) – in quanto ritiene importante tenere a mente che, data la natura della Convenzione, le sue procedure dovrebbero essere diverse da quelle utilizzate dal Parlamento, per almeno due ragioni. In primo luogo, la Convenzione, a differenza del Congresso, è un organo unicamerale e per mantenere i vantaggi di un sistema bicamerale – ovvero avere più di una revisione, rendere possibile identificare i difetti dei progetti di legge da parte di organi separati e la possibilità di generare importanti accordi politici in commissioni miste – non è sufficiente imitare la procedura associata al processo legislativo, ma è necessario considerare l'esistenza di un organo interno che aiuti a risolvere le controversie politiche (come le commissioni miste) e la possibilità che i testi siano discussi e approvati in più di un'occasione. In secondo luogo, bisogna tener presente che una costituzione non è identica a un progetto di legge in quanto può trattare questioni di natura diversa che devono essere integrate in un unico documento, in cui le regole istituzionali genereranno incentivi e comportamenti che, cumulativamente, potranno produrre conseguenze non volute e silenzi rilevanti (S. VERDUGO, *Algunos criterios para el reglamento de la Convención*, Centro de Estudios Horizontal, 15/10/2021, 5).

Ritornando alla proposta di Soto, nei suoi tratti essenziali, questa delinea un iter ad andamento “circolare”, cioè che coinvolge più volte le commissioni e il *plenum* e che risulta imperniato sul fondamentale contributo reso da una variante della commissione c.d. “di armonizzazione”, ribattezzata dall'A. commissione c.d. “tecnica”. Quest'ultima dovrebbe avere un ruolo altamente enfatizzato: nel caso in cui una proposta venisse rigettata, l'accordo da sottoporre al *plenum* dovrebbe essere raggiunto proprio in seno a tale commissione, 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).

A suggerire 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*, è stato Carlos Fuentes. In base a questa proposta, qualora l'Aula dovesse respingere alcune delle proposte così congegnate, o formulasse indicazioni, sarebbe di competenza delle commissioni tematiche ritornare sulla questione. 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 (G. GUERRA, *La Convención Costituzionale cilena e la lucha por el reglamento*, in *Dpce online*, n. 1/2021, 895-896).

⁴⁴ Alcuni hanno suggerito che la regola dei due terzi dovrebbe essere applicata solo per approvare specifiche disposizioni costituzionali. All'interno di questa posizione, inoltre, è stato interpretato l'articolo 133 – e in particolare l'apertura del terzo comma (*La Convención deberá aprobar las normas*) –, nel senso che la votazione debba avvenire articolo per articolo. Invece, per quanto riguarda la possibilità di un voto finale da parte della Convenzione sull'intero testo, secondo tali autori, sia la Commissione tecnica che il Congresso avrebbero già considerato ed escluso questa possibilità. Una versione più radicale di questa posizione sostiene anche che stabilire più di un voto finale sulle regole e/o sul testo sarebbe contrario all'accordo politico sottoscritto a novembre 2019 e alla legge 21.200, testi che il regolamento non può contraddire.

Altri hanno difeso la necessità di realizzare più di una votazione o discussione, sostenendo che l'accordo non proibisce questa possibilità al contrario, invece, dell'idea di approvare le nuove norme costituzionali “articolo per articolo”. All'interno di questa posizione, inoltre, alcuni sostengono che è necessario che il testo sia votato come un insieme organico, al fine di garantire la sua coerenza interna.

Si allontana dalle linee dinanzi descritte Sergio Verdugo, il quale propone di ritenere l'articolo 133 un accordo incompleto. In tal modo sarebbe possibile escludere divieti e imposizioni sul processo costituente, eccetto quelli che sono esplicitamente dichiarati nel testo. Pertanto non si potrebbe sostenere né che una doppia discussione né che una doppia votazione siano incostituzionali, o che votare le regole articolo per articolo precluda necessariamente le revisioni future, o che un voto finale su un testo completo sia un requisito senza il quale la nuova costituzione non potrebbe essere validamente adottata. Si darebbe, quindi, più spazio al regolamento, senza limiti maggiori che riconoscere l'approvazione dei due terzi del regolamento stesso e delle norme (S. VERDUGO, *Algunos criterios para el reglamento de la Convención*, cit., 2-3).

meccanismi di partecipazione e inclusione. Si tratta di decisioni che permetteranno ai costituenti di portare avanti il lavoro di redazione della futura – se approvata dal corpo elettorale – Costituzione cilena ed incideranno sul suo contenuto. Come rilevato dal politologo Carlos Fuentes, infatti, “la Constitución no sólo depende de las ideas de los constituyentes, sino de cómo estos se organizan para discutir y votar. Quienes saben dónde está el poder, conocen un dicho que resume este problema: Haga usted las leyes y déjeme a mí los reglamentos”⁴⁵.

Non esiste una ricetta o delle regole prestabilite che garantiscano l’elaborazione di un buon regolamento. Né è possibile disciplinare e anticipare tutti gli aspetti e le sfide che si presenteranno durante il processo di redazione. Piuttosto, un buon regolamento è quello che include regole chiare e semplici per facilitare la partecipazione di tutti i membri dell’organo di redazione⁴⁶. È però possibile fare riferimento al panorama comparivo per risolvere alcuni nodi critici del funzionamento della Convenzione e l’elaborazione del regolamento intero delle assemblee costituenti è stato generalmente competenza di commissioni specializzate, la cui grandezza ridotta ha reso più efficiente il processo di redazione⁴⁷. Il Cile non si è allontanato da questa esperienza.

Come già detto, il **14 luglio**, la plenaria della Convenzione ha approvato la creazione della *Comisión de Reglamento*, con il mandato di elaborare una proposta di regolamento che considerasse almeno la struttura della Convenzione, la creazione di commissioni tematiche, il processo di deliberazione e decisione, e i meccanismi di partecipazione e inclusione, che avrebbero permesso ai membri della Convenzione di organizzare il loro lavoro attraverso norme che regolino le procedure, il dibattito, la partecipazione e il modo in cui le decisioni verranno prese all’interno dell’organismo. Inoltre, dall’istituzione delle commissioni di *Ética* e di *Presupuestos*, e successivamente di quelle di *Comunicaciones*, *Derechos Humanos*, *Participación y Consulta Indígena*, *Participación Popular* e *Descentralización*, anche queste sono state incaricate di discutere e presentare proposte normative per il funzionamento della Convenzione, dopo aver ascoltato la società civile, le organizzazioni e le istituzioni accademiche.

Il **28 agosto** tutte le commissioni hanno consegnato le loro proposte per il regolamento (*Proyecto de reglamento de la Convención Constitucional*) e l’inizio della discussione in materia è prevista per il **9 settembre**. Particolarmente rilevanti, ai fini del regolamento, sono due decisioni assunte sul finire del mese di agosto dalla Commissione per il Regolamento. In primo luogo, la decisione, presa con un solo voto di scarto – il risultato è stato di 6 voti a favore e 5 contrari –, di mantenere il *quorum* dei 2/3 e, in secondo luogo, la mancata incorporazione di plebisciti intermedi al fine di sottoporre parte del lavoro dei costituenti al corpo elettorale. La rilevanza di quest’ultima decisione deriva, da un lato, dal fatto che afferma il ruolo di rappresentanti dei membri della Convenzione, che sono, quindi, gli unici chiamati a forgiare l’accordo costituzionale e, dall’altro, evita l’incentivo a rinviare questioni difficili ai plebisciti, riducendo così la responsabilità dei e delle *convencionales* e la densità della deliberazione costituzionale. Inoltre, è da rilevare che generalmente i cd. plebisciti “dall’alto”, ossia quelli convocati dall’autorità – in questo caso la Convenzione –, sono strumenti che cercano di condizionare o mobilitare i cittadini verso le

⁴⁵ C. FUENTES, *La primera batalla de la Convención*, cit.

⁴⁶ IDEA INTERNATIONAL., *The Role of Constituent Assemblies in Constitution Making*, 2005.

⁴⁷ PNUD, *Consideraciones para el reglamento de la Convención Constitucional...*, cit., 17.

posizioni di chi li indice piuttosto che un meccanismo in cui la democrazia viene esercitata direttamente dalla cittadinanza⁴⁸.

Come descritto sopra, la definizione delle regole di procedura è un piccolo universo di decisioni che indubbiamente influenzerà il funzionamento della Convenzione. Uno schema complesso e pieno di iterazioni potrebbe rendere il lavoro difficile, mentre uno schema senza sufficienti delimitazioni potrebbe anche generare eccessive controversie⁴⁹.

Ci sono, inoltre, altri due elementi che devono essere presi in considerazione al momento di analizzare le sfide che la CC dovrà affrontare. Una di queste, come già rilevato, è sicuramente il fatto che i lavori costituenti si svolgono in un contesto caratterizzato dalla pandemia da Covid-19, che potrebbe rallentare alcune discussioni a causa di difficoltà logistiche e di spostamento per cui, ipoteticamente, la Convenzione dovrà regolamentare anche le modalità di svolgimento dei suoi lavori qualora non fosse possibile farlo presenzialmente⁵⁰. L'altra questione che dovrà essere tenuta presente è l'impatto che il processo elettorale presidenziale, previsto per il prossimo novembre, potrebbe avere sul lavoro della Convenzione. Bisognerà, infatti, valutare il modo in cui il processo costituente potrà essere influenzato dalla corsa presidenziale e viceversa. Inoltre, chiunque detenga la presidenza della Repubblica sarà responsabile non solo di sostenere la Convenzione negli ultimi mesi di lavoro, ma anche di eseguire la transizione dall'attuale al nuovo disegno istituzionale e sarà rilevante per l'attuazione dei nuovi mandati costituzionali secondo le decisioni dell'organo costituente. Pertanto, lo scenario presidenziale potrà generare o meno coerenza con quanto stabilito in sede costituzionale⁵¹.

⁴⁸ OBSERVATORIO NUEVA CONSTITUCIÓN, *Análisis Constituyente n°8: La Convención va mostrando los primeros frutos del trabajo colectivo*, 23/08/2021.

⁴⁹ C. FUENTES, *La primera batalla de la Convención*, cit.

⁵⁰ PNUD, *Consideraciones para el reglamento de la Convención Constitucional*, cit., 18

⁵¹ OBSERVATORIO NUEVA CONSTITUCIÓN, *Análisis Constituyente n°4: La Convención inicia su segunda etapa de trabajo*, 26/07/2021.