



EDITORIALE - 7 SETTEMBRE 2022

Il Cile da un “plebiscito” all’altro. Il
rechazo del nuovo testo costituzionale
nel referendum del 4 settembre 2022,
visto dall’Italia

di Tania Groppi

Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Siena



Il Cile da un “plebiscito” all’altro. Il rechazo del nuovo testo costituzionale nel referendum del 4 settembre 2022, visto dall’Italia

di Tania Groppi

Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Siena

Sommario: 1. Un rechazo “contudente”. 2. Le sfide del processo costituente cileno. 3. La costituzione più avanzata del mondo? 4. Quali lezioni dal processo costituente cileno?

1. Un rechazo “contudente”

Il processo costituente cileno, avviato in risposta alle mobilitazioni popolari dell’ottobre del 2019 (note con il nome di “*estallido social*”) ha attratto fin dall’inizio l’[attenzione internazionale](#) e in particolare quella dei costituzionalisti e comparatisti, [anche in Italia](#).

Ci sono molteplici ragioni che possono spiegare questo interesse per un paese lontano, confinato in un angolo remoto del continente latinoamericano, con un ridotto numero di abitanti e un impatto poco significativo sull’economia del pianeta. Tra esse, spicca il valore simbolico rivestito dall’intero processo costituente, volto a sostituire la [costituzione del 1980](#), voluta da Pinochet, che continua ad essere la norma fondamentale cilena, nonostante i molteplici emendamenti apportati dopo il ritorno alla democrazia. In qualche modo, l’attenzione che il Cile ha ricevuto negli ultimi mesi è figlia del passato, ovvero dell’ondata di solidarietà che aveva suscitato nei drammatici anni della dittatura, specie in paesi come l’Italia, profondamente toccati dalle conseguenze domestiche della guerra fredda. Ma non solo il passato. Il processo costituente cileno ha aperto spazi di riflessione sul futuro del costituzionalismo, in un’epoca in cui esso sembra in una [fase di regressione](#), collegata all’insoddisfazione per i suoi esiti redistributivi e per l’incapacità di rispondere alle domande sociali. Con il conseguente riaffacciarsi, in nuove e vecchie democrazie, di pulsioni autoritarie, guidate da forze populiste e nazionaliste, che mettono in discussione gli acquis della democrazia pluralista.

È stata pertanto grande la delusione per l’esito del processo, che si è concluso con un nulla di fatto, a seguito della “*contudente*” (per riprendere il termine spagnolo) vittoria del “*rechazo*” (61,86% contro il 38,14% dell’“*apruebo*”) nel [referendum costituzionale](#) del 4 settembre 2022. Benché le posizioni degli studiosi esterni divergano quanto alla valutazione del testo prodotto dalla Convenzione costituzionale (al punto che, esattamente come accade per gli studiosi cileni, alcuni celebrano il *rechazo* a quel testo come

uno scampato pericolo, mentre altri, la maggioranza in verità, lo vedono come un'occasione persa) è indubbio che ad oggi – [in attesa di ulteriori sviluppi](#): fin dal giorno immediatamente successivo alla vittoria del *rechazo* si è aperta la discussione su un riavvio, su nuove basi, dell'attività costituente – resta in vigore la costituzione del 1980, mentre sembrano naufragate le speranze di aver trovato nel Cile un laboratorio per il costituzionalismo del XXI secolo.

Nelle pagine che seguono, dopo una breve sintesi delle principali vicende che hanno condotto al voto del 4 settembre e una rapida carrellata sul contenuto del progetto di costituzione bocciato dagli elettori, mi soffermerò su quel che la vicenda del processo costituente cileno può dirci nella prospettiva comparata.

2. Le sfide del processo costituente cileno

La necessità di scrivere una nuova costituzione attraversa tutta la storia recente del Cile, dopo il ritorno alla democrazia. La mancanza di un consenso politico ha a lungo impedito concreti passi avanti, e anche il tentativo più deciso, quello avviato dalla presidente Michelle Bachelet nel suo secondo mandato, attraverso un'ampia consultazione popolare, non ha prodotto risultati, limitandosi a un [progetto](#) presentato al parlamento alla vigilia della scadenza del suo mandato e della legislatura.

[L'attuale processo](#) si è messo in moto con l'accordo raggiunto tra i principali partiti politici il 14 novembre 2019, al fine di dare una risposta in termini costituzionali alle [proteste sociali](#) iniziate a Santiago un mese prima e ben presto degenerate in scontri violenti, espressione di un malessere profondo che già da molti anni attraversava la società cilena, una delle più diseguali del mondo. Come risultato dell'accordo, [con legge costituzionale](#) sono stati inseriti alcuni nuovi articoli nella costituzione vigente, volti a regolare le diverse fasi del processo costituente. Tappa decisiva è stato il referendum costituzionale del 25 ottobre 2020, noto anche come "[plebiscito de entrada](#)", nel quale gli elettori, [a larga maggioranza](#) (78,31% dei voti espressi) hanno risposto "sì" alla domanda sulla necessità di elaborare una nuova costituzione, affidando questo compito a una convenzione *ad hoc*. L'elezione della Convenzione, posticipata in ragione dell'emergenza sanitaria, è avvenuta il 15 e 16 maggio 2021, tramite un sistema elettorale proporzionale con scrutinio di lista e voto di preferenza nell'ambito di circoscrizioni plurinominali. L'apertura ai candidati indipendenti, anche raccolti in liste di indipendenti; la riserva di 17 seggi ai popoli nativi, tradizionalmente emarginati in Cile; la [parità di genere](#), congegnata in modo da condurre a una vera e propria eguaglianza di risultato (*paridad de salida*), per mezzo di un meccanismo di correzione su base circoscrizionale, erano i meccanismi specificamente finalizzati ad assicurare il carattere plurale della Convenzione, in risposta alle spinte dal basso e al deficit di rappresentatività dei partiti tradizionali. E così è stato. [Sui 155 membri della Convenzione](#), gli indipendenti, nelle due distinte forme di indipendenti in liste di partito e indipendenti in liste di indipendenti, erano ben 88 su 155, lasciando ai partiti politici un

ruolo secondario. 77 le donne e 78 gli uomini, e poi molti giovani, molte persone senza esperienza giuridica o politica, molti esponenti di movimenti sociali anche marginali.

Il 4 luglio 2021, l'insediamento della *Convención constitucional* ha rappresentato un [momento storico per il Cile](#), e non solo, simbolizzato [dall'immagine della presidente](#), la linguista Elisa Loncón, vestita in solenni abiti tradizionali azzurri e neri, le collane di monete al collo, il copricapo austero, la bandiera mapuche stretta tra le mani, il fazzoletto verde e viola con la scritta “*nunca más sin nosotras*”. Nelle immagini festose di quella giornata, con tante donne, giovani, indigeni, che sventolano bandiere, sfoggiano copricapi e vestiti variegati e inusuali, si nascondeva tuttavia anche uno dei principali rischi per la Convenzione costituzionale.

Se la sfida del costituzionalismo è, fin dal suo sorgere più di due secoli fa, quella di consentire la convivenza pacifica di una società pluralista attraverso il “patto costituzionale” siglato nel momento costituente, e se la sua evoluzione si è sviluppata nel tempo attraverso processi di progressiva inclusione di soggetti in precedenza esclusi, che hanno reso il pluralismo sempre più ricco (e sempre più difficile da integrare attraverso il diritto), la Convenzione costituzionale cilena ne ha rappresentato, almeno quanto alla composizione, la punta più avanzata.

Il compito affidato alla Convenzione, che sulla base della legge costituzionale istitutiva aveva soltanto un anno di tempo a disposizione per concludere i suoi lavori, era immane.

Infatti, il Cile, uno dei paesi più stabili e sviluppati dell'America latina, ha una lunga esperienza costituzionale, ma anche una storia di conflitti e fratture da risanare. A partire da quella sociale, tra ricchi e poveri, così evidente nella quotidianità della vita, ed esacerbata dai decenni di liberismo che sono seguiti al colpo di Stato del 1973. Qui, il mandato per i costituenti era chiaro: procedere nella direzione della garanzia dei diritti sociali, in nome dell'eguaglianza sostanziale, secondo il paradigma ormai noto, specialmente nel contesto del *Global South*, come “[costituzionalismo trasformatore](#)”.

Ma non c'è solo la frattura sociale. C'è quella della memoria, legata all'assassinio del presidente Allende e all'avvento della dittatura di Pinochet, mai sanata nonostante la transizione democratica avviata all'inizio degli anni Novanta, e una democrazia che si è venuta consolidando con elezioni libere, decenni di governo di una coalizione di partiti di centro-sinistra e la piena garanzia dei diritti politici e della libertà di espressione. Una nuova costituzione, quindi, per chiudere, anche simbolicamente, con il passato.

E, risalendo ancora più indietro, c'è la frattura con i popoli indigeni, la conquista, il colonialismo, l'emarginazione, quel vero e proprio apartheid non dichiarato che caratterizza molti paesi dell'America latina, dove il colore della pelle continua a fare la differenza e le élites restano inesorabilmente bianche. Frattura coi popoli indigeni che vuol dire anche con i loro stili di vita e soprattutto, in territori ricchi in natura e sottosuolo, con l'ambiente e le sue risorse.

E ancora. Il processo costituente cileno, come mostrano proprio le scelte innovative nella legge elettorale per la Convenzione a tutela della parità di genere, mirava ad andare oltre la questione delle ferite da sanare, per aprirsi a una visione assai più ampia e nuova del pluralismo e della differenza.

Ovviamente, tutto ciò ha posto sfide immani alla Convenzione. Come evitare di abbandonarsi a derive utopistiche, [ben note ai processi costituenti dell'America latina](#), dimenticando di occuparsi di tematiche non meno importanti dei diritti, come la separazione dei poteri e il *rule of law*? E come evitare, anche questo già visto nella regione, l'imposizione della visione maggioritaria, senza il tentativo di costruire un vero consenso?

La norma costituzionale che prevedeva che il regolamento della Convenzione e i singoli articoli della costituzione dovessero essere approvati con la maggioranza dei 2/3 è stata criticata per il rischio di produrre minoranze di blocco, tali da arrestare o ritardare il processo e, comunque, impedirgli di concludersi nel breve termine a disposizione. Al contrario: per la composizione assunta dalla Convenzione, fortemente sbilanciata in favore dell'estrema sinistra e dei movimenti sociali, la norma dei 2/3 [non è riuscita in molti casi ad evitare le tentazioni maggioritarie](#), che su temi anche assai divisivi, come l'aborto e il fine vita, hanno portato ad evitare qualsiasi negoziato con le forze più conservatrici, rappresentate dagli esponenti dei partiti di destra, che disponevano di una quota inferiore a 1/3 dei convenzionali.

Dopo un periodo iniziale dedicato ad approvare il regolamento e a organizzare i propri lavori, la Convenzione ha proceduto speditamente, attraverso un lavoro gestito con una sorta di “ping pong” tra commissioni e plenaria, fino a mettere a punto, il 16 maggio 2022, un corposo elaborato di 499 articoli, che è stato poi rivisto attraverso un'ampia azione di coordinamento (*armonización*), fino a giungere al [testo di 388 articoli](#) e 57 disposizioni transitorie, per un totale di 170 pagine, consegnato al Presidente della Repubblica il 4 luglio 2022, giorno di scadenza del mandato della Convenzione, per essere poi sottoposto a referendum popolare (“*plebiscito de salida*”), il 4 settembre 2022.

3. La costituzione più avanzata del mondo?

A questo punto è venuto il momento di andare a vedere più da vicino il testo approvato dalla Convenzione, un testo che [molti commentatori internazionali](#) hanno definito “la costituzione più avanzata del mondo”, ma che non ha mancato di suscitare [perplexità e critiche](#) in Cile, dentro e fuori la Convenzione costituzionale.

Il testo rappresenta una novità sconvolgente per un paese che è ancora oggi retto da una costituzione che resta tra le più restrittive del mondo in tema di diritti, non solo per l'assenza di quelli sociali e per la

visione neoliberista del rapporto tra Stato e mercato, ma anche per i limiti ai tradizionali diritti di libertà: ad esempio, vi ricorre ben venti volte l'espressione "attività terroriste".

Si tratta di un progetto però che, se [letto con lo sguardo esterno](#), alla luce delle tendenze del costituzionalismo globale, non appare sovversivo, nonostante la estrema prolissità, che lo distanzia dal costituzionalismo di matrice europea. In ciò, tuttavia, esso è pienamente in linea con le recenti costituzioni latinoamericane, dal Brasile alla Colombia, dall'Ecuador alla Bolivia, che codificano molteplici aspirazioni che i poteri pubblici devono garantire, con lo scopo di trasformare la realtà nella direzione di una maggiore giustizia sociale.

Questo obiettivo "trasformativo", strettamente collegato con la necessità di rispondere alle impellenti domande di un nuovo patto sociale emerse dalle manifestazioni di piazza del 2019, è evidente fin dall'articolo 1, secondo il quale "Il Cile è uno Stato sociale e democratico di diritto. È multinazionale, interculturale, regionale ed ecologico", ha il carattere di "repubblica solidale", con una "democrazia inclusiva e paritaria" e "riconosce come valori intrinseci e inalienabili la dignità, la libertà, l'uguaglianza sostanziale degli esseri umani e il loro rapporto indissolubile con la natura".

Accanto ai diritti sociali (previdenza, salute, istruzione, diritti dei lavoratori compresi quelli sindacali e di sciopero) tipici del costituzionalismo del Secondo dopoguerra, si incontrano i molteplici diritti che connotano il costituzionalismo del nuovo millennio, specie nei paesi del *Global South* (pensiamo, oltre all'America latina, al Sudafrica o all'India). In particolare, ben 98 articoli sono dedicati alla tutela dell'ambiente, mentre 30 si occupano delle tematiche di genere.

La tendenza alla codificazione delle aspirazioni di molteplici settori della società risulta peraltro spinta all'estremo. Numerose disposizioni trattano di popoli indigeni, identità sessuale e di genere, minori, anziani, disabili, beni comuni, diritto all'acqua, all'abitazione, all'accesso a internet, bioetica, generazioni future, configurando di volta in volta diritti di libertà o compiti dei poteri pubblici, che ovviamente implicano un'attuazione progressiva, e in gran parte rimessa alla discrezionalità politica, o ai giudici, come accade di frequente nel costituzionalismo trasformatore. Sono stati altresì accolti in apposite disposizioni diritti controversi, come quello all'interruzione volontaria della gravidanza e ad "adottare decisioni libere e informate sulle cure e trattamenti alla fine delle vita", che hanno acquisito un carattere simbolico, quasi un manifesto della innovatività del testo cileno.

Come spesso accade per molte recenti costituzioni, neppure il progetto cileno si è mostrato specialmente attento a delinearare una organizzazione dei poteri (la "sala delle macchine", per riprendere una espressione assai popolare nella dottrina latinoamericana) all'altezza delle grandi ambizioni riposte nel catalogo dei diritti, nonostante gli auspici avanzati in tale direzione da [molti costituzionalisti](#). A partire dalla forma di governo presidenziale, che viene mantenuta. Neppure gli istituti di democrazia

partecipativa risultano particolarmente sviluppati, benché la Convenzione abbia lavorato anche attraverso un metodo partecipativo. Né hanno trovato uno spazio privilegiato le autorità indipendenti. La giustizia costituzionale, poi viene addirittura depotenziata (in conformità con lo scetticismo generato nei settori politici di sinistra dall'operato del Tribunale costituzionale), con la richiesta di maggioranze qualificate all'interno della Corte costituzionale per dichiarare la incostituzionalità delle leggi e l'espressa affermazione secondo la quale il controllo di costituzionalità deve svolgersi nel rispetto dei principi di "deferenza per l'organo legislativo e di presunzione di costituzionalità". La volontà di rendere i meccanismi decisionali maggiormente inclusivi e di temperare la concentrazione del potere nelle mani del presidente è stata rimessa soprattutto al decentramento territoriale. Il regionalismo (non dissimile da quello italiano, ma accompagnato da una seconda camera delle regioni che avrebbe reso asimmetrico l'attuale bicameralismo paritario e perfetto) rappresenta per il Cile, tradizionalmente uno Stato accentrato, un'autentica novità. Neppure il potere giudiziario, al di là delle polemiche sulla giustizia indigena, che ha comunque una portata limitata, risulta modificato in maniera significativa e comunque ne è garantita l'indipendenza.

Nonostante queste considerazioni, piuttosto diffuse tra gli [osservatori internazionali](#), il clima politico intorno al lavoro della Convenzione costituzionale si è via via polarizzato. La Convenzione, nella quale si sono messi in luce spesso i personaggi più estremisti e pittoreschi, anche con gesti e comportamenti assai poco usuali per un organo costituente, è andata perdendo prestigio, mentre molte delle sue scelte, soprattutto quelle relative alla plurinazionalità, ai sistemi di giustizia indigena, alla riforma del Senato, oltre alle questioni etiche più conflittuali, hanno suscitato critiche decise. Al punto che, già prima del referendum, gli stessi [sostenitori dell'Apruebo](#) sono dovuti correre ai ripari, sottoscrivendo un documento contenente un'ampia serie di [modifiche](#) da apportare immediatamente al testo, qualora fosse stato approvato, come era nei loro auspici.

Sappiamo come è andata a finire. L'*Apruebo* ha ottenuto 4.860.093 voti, il *rechazo* 7.882.958 voti, risultando maggioritario in tutte le regioni del paese, comprese le aree abitate dai popoli indigeni. Cifre che nessuno, nemmeno i sondaggisti, che ormai da mesi davano vincente il *rechazo*, aveva minimamente previsto. La partecipazione al voto è stata massiccia, pari all'85,81% degli aventi diritto. Un tetto che, se è stato propiziato dalla reintroduzione, per questo specifico referendum, del voto obbligatorio (peraltro, accompagnato da blande sanzioni monetarie: una multa di 180.000 pesos, circa 190 euro), rimane significativo anche se confrontato con i tassi di partecipazione precedenti al 2012, data nella quale il voto obbligatorio fu abolito. L'imponenza della partecipazione al referendum del 4 settembre risalta ancor più nel confronto con il tasso di partecipazione post 2012. Basti pensare, per fare un solo esempio, che [l'ampio sostegno](#) in favore del processo costituente nel *plebiscito de entrada* corrispondeva soltanto a

5.899.683 voti, (in quanto aveva partecipato il 50,98% degli aventi diritto). Oppure, al fatto che nel secondo turno delle [elezioni presidenziali](#) che hanno portato alla vittoria dell'attuale presidente Boric, ha partecipato al voto il 55,68% degli aventi diritto e il presidente è stato eletto con 4.621.231 voti a favore.

4. Quali lezioni dal processo costituente cileno?

Molteplici sono stati, fin dalle prime ore successive alla chiusura delle urne, la sera del 4 settembre, i tentativi di dare risposta agli interrogativi sulle cause della sconfitta del progetto. Quel che appare evidente è che si sono venuti a determinare, congiuntamente, diversi aspetti di criticità, che combinati insieme hanno dato luogo al risultato “*contundente*” da cui abbiamo preso le mosse.

[Molti commenti](#) hanno evidenziato l'influenza di vari elementi di contesto, come il cambiamento della situazione politica a seguito dell'elezione di un presidente di estrema sinistra come Boric, che è succeduto al presidente di destra, Piñera, in carica al momento dell'avvio del processo costituente; oppure le [difficoltà che l'economia cilena](#) sta sperimentando nel 2022, in comparazione con la crescita vissuta nell'anno precedente. Alcuni interventi hanno sottolineato la campagna di [disinformazione](#) e la diffusione di *fake news* da parte degli oppositori del testo, che avrebbero inciso soprattutto sugli indecisi e comunque su tutta quella massa di cittadini scarsamente attiva in politica, ma costretta a partecipare al referendum dalla obbligatorietà del voto.

Ma soprattutto vengono in rilievo una serie di aspetti più propriamente legati al processo costituente, a partire dalla presenza maggioritaria di indipendenti nella Convenzione. Ciò ha determinato, oltre alla perdita di prestigio alla quale ho fatto riferimento, la marginalizzazione dei partiti tradizionali, in particolare quelli di centro-sinistra, riconducibili all'antica *Concertación*, che hanno guidato la transizione negli anni 1990 e che hanno continuato a governare il paese anche negli anni 2000 (fino alla seconda presidenza Bachelet, terminata nel 2018).

Sempre alla composizione della Convenzione si collega anche la critica più diffusa, quella relativa alla mancata ricerca di un accordo, aspetto questo che era stato al centro delle osservazioni della [Commissione di Venezia](#) durante la sua missione in Cile alla fine del febbraio del 2022. Il fatto che le forze della sinistra più estrema abbiano potuto raggiungere agevolmente la maggioranza dei 2/3 prevista per l'approvazione degli articoli, con l'appoggio di indipendenti fluttuanti o in alcuni casi dei rappresentanti dei partiti di centro-sinistra, ha fatto sì che si sia proceduto “a colpi di maggioranza”, con la marginalizzazione delle forze di centro-destra o di destra. Il referendum, secondo questa impostazione, avrebbe funzionato come argine contromaggioritario, in sostanza come strumento di protezione della minoranza in un processo costituente che è risultato, anziché inclusivo, fonte di polarizzazione e di esclusione.

Ci sono poi le questioni più specificamente legate al testo. Qui risalta, tra gli argomenti utilizzati dai critici che più avrebbero fatto breccia negli elettori, la distruzione del concetto di nazione, in conseguenza dell'introduzione del carattere plurinazionale: secondo questa posizione, la nuova costituzione avrebbe comportato una [rifondazione](#), anzi, addirittura uno svuotamento dello Stato cileno. In generale, il timore di un testo costituzionale eccessivamente innovatore e troppo ricco di risonanze a quel "neocostituzionalismo latinoamericano" che lascia intravedere la possibilità di una deriva venezuelana, avrebbe alienato le simpatie anche di molti dei sostenitori della necessità di una nuova costituzione di stampo democratico-sociale, assai più propensi a supportare un testo più sobrio, di tipo europeo, volto a rispondere unicamente alle principali lacune, in termini di diritti sociali, della costituzione vigente.

Se cerchiamo di riflettere sull'esito del processo cileno con uno sguardo comparato, per provare a ricavare qualche insegnamento, sia pure con la dovuta contestualizzazione, mi pare che occorra mettere in luce una serie di [carenze istituzionali](#) nella normativa sul processo costituente, che sommandosi tra di loro hanno determinato un vero e proprio cortocircuito.

Da un lato, c'è la questione del sistema elettorale per la Convenzione e, soprattutto, come ho già detto, il tema delle candidature indipendenti. Un aspetto che, se considerato separatamente, potrebbe forse non generare speciali preoccupazioni, anzi potrebbe apparire finanche una forma di espressione del pluralismo sociale finalizzata a porre in essere un processo costituente popolare non dominato dalle élites. Tuttavia, se questo si combina con la mancata previsione di un voto finale sull'intero testo da parte della Convenzione ([assai inusuale nel diritto comparato](#)), le cose si complicano. Il rischio infatti è che il progetto sia "figlio di nessuno". Cioè che nessuno se ne assuma la "genitorialità", nel senso della responsabilità. Al punto che, al termine dei lavori, alcuni costituenti non hanno neppure preso posizione in vista del *plebiscito de salida*. Emblematica al riguardo è la [dichiarazione](#) pubblicata dai convenzionali del gruppo "Colectivo del Apruebo", che si sono limitati a congedarsi dai propri elettori affermando di essersi prodigati nel lavoro per l'interesse generale e rimettendo al popolo ogni decisione quanto all'esito del processo.

Particolarmente importante è ribadire che, nel silenzio della [normativa costituzionale](#), ai sensi degli artt.98-100 del [regolamento](#), non era previsto un voto finale da parte della Convenzione sull'insieme del progetto. Si tratta di un aspetto che mi pare la [dottrina abbia sottostimato](#). Il testo prodotto dal voto articolo per articolo, rivisto e coordinato dalla commissione di armonizzazione (che, in base al mandato ricevuto, non aveva il potere di riscriverlo da capo ma soltanto di trasmettere indicazioni di revisione al *Pleno*, che le doveva approvare, come è accaduto, con la maggioranza dei 2/3), è stato sottoposto al voto referendario. Un voto referendario, a sua volta, "figlio di nessuno". Si tratta, infatti, di un referendum obbligatorio: ciò implica che non ci sono proponenti (a differenza dei casi in cui il referendum, facoltativo,

può essere richiesto da una minoranza o da altri soggetti) e, dato che il referendum si deve svolgere indipendentemente dalla maggioranza con cui è stato approvato il progetto di costituzione (a differenza dei casi in cui il referendum si tiene solo se non si è raggiunto un certo quorum nell'organo rappresentativo), nemmeno “colpevoli”, che si assumano la responsabilità della chiamata alle urne del popolo nel voto referendario.

Ora, è evidente che sottoporre allo scrutinio popolare un testo ampio e articolato, prodotto incrementalmente da una variegata assemblea, senza che si sia determinato un effettivo consenso politico sul risultato finale, implica una elevata possibilità di rigetto: è infatti assai probabile che si determini la sommatoria di tutti coloro che, per le più diverse ragioni, si oppongono a singole porzioni del testo.

Benché nel panorama comparato [siano pochissimi i casi](#) di progetti di costituzione bocciati nel voto referendario (il più famoso resta quello della costituzione francese del 1946), tuttavia questo dato andrebbe valutato con maggiore attenzione alla luce di diversi elementi.

Innanzitutto, occorrerebbe scorporare dal totale delle costituzioni approvate in via referendaria quelle di Stati non democratici. In tal modo, il dato cadrebbe a picco. Il referendum sul testo della costituzione rappresenta infatti in molti regimi autoritari o ibridi una modalità a buon mercato per ammantare di democraticità processi costituenti non democratici: il referendum viene ad assumere qui un carattere meramente ratificatorio di scelte adottate da ristretti gruppi dirigenti, spesso in modo non trasparente. Senza andare molto lontani, può essere considerato in questa categoria il referendum costituzionale col quale è stata approvata il 25 luglio di quest'anno la nuova costituzione tunisina, che ha sostituito quella adottata dall'Assemblea costituente nel gennaio del 2014.

Inoltre, occorrerebbe considerare, accanto alle nuove costituzioni o alle riscritture totali, anche le riforme costituzionali ampie, e comunque a contenuto eterogeneo. Sarebbe evidente in tal modo, come rilevano anche gli autori dello studio citato, che la bocciatura referendaria di riforme complesse è più frequente di quanto accada per l'adozione di nuovi testi costituzionali. L'esempio italiano, sia del 2006 che del 2016 calza perfettamente al riguardo.

Con questo, non intendo sostenere che la “lezione cilena” del 2022 ci indichi che il referendum sull'intero testo di una nuova costituzione (o su ampie riforme) sia in ogni caso da escludere. Non intendo cioè riprendere gli argomenti che sono emersi nel dibattito italiano e che hanno visto alcuni studiosi (penso ad esempio ad Alessandro Pace) pronunciarsi in favore di quesiti separati su specifici aspetti, per rispondere alla esigenza della chiarezza e omogeneità della domanda sottoposta al corpo elettorale. Più semplicemente, credo che l'esperienza cilena mostri come i vari momenti di un processo costituente (elezione dell'organo; introduzione delle proposte; modalità di approvazione degli articoli e del testo nella



votazione finale; configurazione del referendum) debbano essere attentamente coordinati quando si delineano le regole di procedura attraverso le quali adottare una nuova costituzione.

Ovviamente, come sempre accade, regole adeguate rappresentano soltanto un punto di partenza, che deve trovare, per prosperare, una cultura politica adeguata e soprattutto una vera e propria, leale, volontà di costituzione (richiamando il *Wille zur Verfassung* di Konrad Hesse) da parte di tutti gli attori.

Nella consapevolezza che rimane aperto anche per il Cile il problema che aveva portato a dare avvio al processo costituente: come stipulare un nuovo patto sociale in una società profondamente divisa. Una domanda che riproduce l'eterno dilemma del costituzionalismo, di cui ha parlato Gustavo Zagrebelsky con l'espressione del "paradosso del riformatore riformato": le costituzioni servono a produrre unità nelle società divise, ma c'è bisogno di unità per produrre la costituzione. Per le democrazie, come costruire questa unità continua ad essere il compito e la sfida di ogni giorno, e non solo dei "momenti costituzionali".