



MIRKO DELLA MALVA*

DEMOCRAZIA O AUTORITARISMO?

LA PARTECIPAZIONE POPOLARE IN AMERICA LATINA TRA ISTANZE

INNOVATIVE E DERIVE POPULISTE.

I CASI DI VENEZUELA E CUBA**

Abstract [It]: Il saggio, fornite alcune premesse sulla democrazia partecipativa nel continente latinoamericano, si focalizza sulle esperienze realizzatesi in Venezuela, Stato da almeno un decennio qualificabile come “autoritario” e Cuba, ordinamento riconducibile alla tradizione socialista. Entrambi questi Paesi hanno adottato, infatti, testi costituzionali in cui si prevedono ampie forme di partecipazione popolare al fine di rendere le decisioni più conformi possibili alla volontà dei cittadini. A dispetto di quanto annunciato, tali strumenti si sono rivelati però più funzionali al rafforzamento del potere degli Esecutivi e dei partiti politici al Governo che al rafforzamento dell’elemento democratico. I Presidenti e i membri della classe politica dominante hanno infatti utilizzato le assemblee popolari e le diverse forme di coinvolgimento dei cittadini per ottenere una ratifica delle decisioni da essi assunte. La democrazia partecipativa è risultata quindi uno strumento incapace di assicurare maggior peso alla cittadinanza nella realizzazione delle politiche pubbliche.

Abstract [En]: The article focuses on the forms of participatory democracy introduced in Venezuela - an authoritarian State - and Cuba, a country with a socialist tradition. Both of these Countries have adopted, in fact, Constitutional texts, provided with large forms of popular participation both at national and local level. Popular participation is required as a necessary antecedent in legislative process and during the adoption of administrative rulings; the aim of this is to achieving decisions fit with the will of the citizens. In spite of the provision, the tools introduced have been, indeed, more functional to the enlargement of the powers of the Executives and the political parties in government than to the extension of the decision-making process. Presidents and members of the dominant political élite have organized in fact popular assemblies and various forms of citizen’s participation to obtain the ratification of the decisions they have taken. So, participatory democracy in these contexts has become a failed instrument, unable to ensure an effective presence of citizens in the implementation of public policies.

Parole chiave: Venezuela, Cuba, autoritarismo, democrazia partecipativa.

Keywords: Venezuela, Cuba, authoritarianism, participatory democracy.

* Assegnista di ricerca – Università degli Studi di Milano.

** Contributo sottoposto a *peer review*. La ricerca si colloca nell’ambito del Progetto PRIN 2022 “Partecipazione, inclusione e Stato di diritto: per una visione solidale e partecipativa della democrazia costituzionale” n. 2022MBZKNT. Finanziato dall’Unione europea – Next Generation EU | Missione 4 | Componente 2 | CUP G53D23002300006.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La *República Bolivariana de Venezuela*: una società democratica, partecipativa e *protagónica*? – 2.1. I modelli partecipativi nella Costituzione del 1999. – 2.2. Limiti alla democrazia partecipativa nel dettato costituzionale 3. Cuba: il socialismo “consultivo”. – 3.1. Il modello partecipativo cubano: genesi della Costituzione del 2019 e modelli di ispirazione. – 3.2. Istituti di democrazia partecipativa nel modello cubano: previsioni normative, applicazioni, limiti. – 4. Brevi considerazioni conclusive.

1. Introduzione

È noto come il continente latinoamericano sia l'area geografica in cui maggiore sperimentalismo sia stato realizzato in termini di partecipazione cittadina nella gestione della cosa pubblica¹. Secondo i dati contenuti nel *Governance Report* redatto dall'Università di Oxford nel 2017, nel periodo compreso tra il 1990 e il 2015 – la fase temporale caratterizzata da maggior attivismo sul tema - ben 1889 innovazioni partecipative si sono realizzate in 16 Paesi dell'area².

Le ragioni di tale dinamismo risultano essere molteplici e tutte riconducibili all'esperienza storica latinoamericana, desiderosa di affermare – dopo decenni di autocrazia ed eterodeterminazione economica – un maggior coinvolgimento della cittadinanza nei processi di *rule making*³.

Tale *exploit* partecipativo è stato realizzato grazie all'introduzione di novelle legislative ed emendamenti costituzionali idonei a dare ingresso, nei diversi ordinamenti, ad una pluralità di strumenti di democrazia diretta, semidiretta, partecipativa e deliberativa, sia a livello nazionale, che decentrato e locale.

La dottrina dell'area, diversamente da quella attiva nel continente europeo, ha trascurato tuttavia le distinzioni operate dagli studiosi nostrani tra una più generalizzata partecipazione alle politiche pubbliche (c.d. *democrazia partecipativa*) ed i momenti più circoscritti in cui i cittadini, in modo individuale o collettivo, sono chiamati ad esercitare un ruolo attivo

¹ Cfr. P. BANDEIRA, *La participación ciudadana en América Latina*, in <http://www.condistintosacentos.com/la-participacion-ciudadana-en-america-latina/>; M. ZINZI, *Partecipazione e procedimenti di rulemaking in Sud America*, in *DPCE online*, 3, 2020, pp. 769-772

² Cfr. T. POGREBINSCHI, *Democratic Innovation: Lessons From Beyond The West*, in *The Hertie School of Governance Report 2017*, Oxford, 2017. Il dato è riportato anche in B. GOLDFRANK, M. T. GONZÁLEZ ESQUIVEL, *Sistemas participativos en Brasil y Venezuela: orígenes y ocasos de dos modelos*, in *Caderno CRH*, Salvador, 2020, 33, p. 1, in: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/33251>

³ Sulla democrazia partecipativa come compimento della fase di transizione alla democrazia si veda: M. CAVAROZZI, *Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina*, in: *Revista de Estudios Políticos*, 74, 2012, pp. 85-111; J. Dryzek, *Deliberative democracy and beyond. Liberals, critics, contestations*, Oxford, 2000. Con riferimento, invece, agli aspetti economico-sociali e alla volontà delle popolazioni sudamericane di superare - attraverso la partecipazione - il modello economico liberista cfr. F. CALDERÓN (Coord.), *La protesta social en América Latina*, in: *Cuadernos de Prospectiva Política*, Buenos Aires, 2012; N. GARCÍA CANCLINI, *Consumidores y ciudadanos*, Ciudad de México, 1995.

nell'elaborazione della normazione e delle scelte di indirizzo a cui saranno successivamente vincolati (c.d. *democrazia deliberativa*)⁴.

Entrambi i momenti sono stati considerati, infatti, dalla letteratura continentale: manifestazioni di una *sociedad informada que participa en la toma de decisiones públicas*⁵, oltre che rimedi indispensabili al superamento di quell'“*apatía pública*”, generata dalla “tirannia della maggioranza”, in tutti i contesti di democrazia rappresentativa.

Tutti gli istituti su menzionati, in altre parole, si sono dimostrati idonei a garantire un contributo fattivo dei consociati nell'assunzione delle decisioni. Gli istituti di democrazia partecipativa *stricto sensu* si sono tradotti in un potenziamento del *civic engagement* nei processi di discussione e determinazione delle *policies* (c.d. *democrazia deliberativa*) ovvero hanno assicurato un coinvolgimento della cittadinanza nell'esecuzione degli indirizzi definiti nel circuito Governo-Parlamento, invitandola altresì a farsi promotrice di iniziative a favore della collettività organizzata (c.d. *democrazia partecipativa*).

Gli istituti di democrazia diretta, viceversa, pur riservando ai cittadini la sola decisione finale in merito alle normazioni assunte dall'Esecutivo o dalla sede parlamentare, hanno costituito in ogni caso un'innovazione di rara democratizzazione nei processi di *rule making*, specie in ordinamenti – come quelli dell'area – ove fino a pochi decenni fa la

⁴ La distinzione tra “democrazia deliberativa” e “democrazia partecipativa” è assai lasca anche nella letteratura europea. Richiamando le parole di P. Piciacchia, potremmo sintetizzare sostenendo che la democrazia deliberativa ha un carattere specificamente normativo, fondandosi sull'inclusività dei cittadini nei processi decisionali-deliberativi. La democrazia partecipativa si denota, invece, per un carattere «applicativo e concreto», consistendo – in concreto - nel coinvolgimento dei cittadini in tutte le fasi di gestione della cosa pubblica, indipendentemente dall'adozione finale di un atto normativo. Cfr. P. PICIACCHIA, *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National*, in *DPCE online*, 2020, n. 3, pp. 3193 ss. Sul tema della democrazia partecipativa e le sue interpretazioni dottrinali si vedano, tra la vastissima letteratura: U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enc. Dir., Annali*, IV, Milano, 2011, pp. 295-335; J. ELSTER (eds.), *Deliberative democracy*, Cambridge, 1998; A. BEVORT, *Pour une démocratie participative*, Paris, 2002; S. BOAVENTURA DE SOUSA (a cura di), *Democratizzare la democrazia: i percorsi della democrazia partecipativa*, Troina, 2003; J.S. FISHKIN, P. LASLETT, *Debating Deliberative Democracy*, Malden, 2003; G. COTURRI, *La democrazia partecipativa*, in *Dem. e dir.*, 1, 2005; B. GBIKPI, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, Stato e mercato 73, 2005, pp. 97-130; G. AZZARITI, *Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2009; A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, 2010; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012; M. PICCHI, *Il diritto di partecipazione*, Milano, 2012; A. FLORIDIA, *Un'idea deliberativa della democrazia. Genealogia e principi*, Bologna, 2017; P. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, in *Federalismi.it*, 1, 2017; J.S. FISHKIN, *Democracy when the people are thinking: revitalizing our politics through public deliberation*, Oxford, 2018; C. DELLA GIUSTINA, *Democrazia partecipativa: un'analisi teorica di un istituto in evoluzione*, in: <https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=4438>. Nella dottrina spagnola e sudamericana: A. RAMIREZ NÁRDIZ, *Democracia participativa. La democracia participativa como profundización en la democracia*, Valencia, 2010; A. NOGUERA FERNÁNDEZ, *Crisis de la democracia y nuevas formas de participación*, Valencia, 2013. In particolare, sulla distinzione tra democrazia partecipativa e democrazia deliberativa: R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, in www.astrid.ue. Per una panoramica d'insieme sulla democrazia partecipativa nei diversi ordinamenti statali si veda: U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010 e AA. VV., *Democracia y participación ciudadana en el contexto del derecho comparado y del derecho nacional*, Bogotá, 2010.

⁵ Cfr. A. LISSIDINI, Y. WELP, D. ZOVATTO (comps.), *La política en movimiento*, in: *Mecanismos de democracia directa y participativa en América latina*, Ciudad México, 2014, pp. 1-12; M. FATIN-ROUGE STEFANINI, X. MAGNON (dir.), *Les assemblées citoyennes*, Aix-en-Provence, 2022; E. GARCIA, E. PALICI DI SUNI, M. ROGOFF, *Gli istituti di democrazia diretta nel diritto comparato*, Padova, 2018. Per una critica: D. ALTMAN, *Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censuraciudadana?*, in *Política y Gobierno*, 12, 2005, pp. 203-232.

marginalizzazione dell'elemento democratico costituiva un tratto caratteristico della forma di Stato⁶.

A dispetto della richiamata “bulimia” partecipativa, tuttavia, secondo le prospettazioni di buona parte della dottrina, gli ordinamenti del subcontinente non sono stati in grado di realizzare quegli *standard* di vita democratica a cui l'introduzione di tali riforme verosimilmente tendeva⁷. Essi, hanno dato origine, infatti, a nuove “autocrazie plebiscitarie”, regimi nei quali il coinvolgimento della cittadinanza si è trasformato in un espediente privo di sostanza, una misura indispensabile solo a dare smalto democratico a governi tutt'altro che intenzionati a condividere la responsabilità decisionale con i destinatari della legislazione.

Mayor participación non si è concretizzata quindi in *más democracia*, anzi, l'uso dei summenzionati strumenti ha finito sovente per rafforzare i detentori dell'Esecutivo, i quali hanno potuto strumentalizzare gli esiti dei processi partecipativi allo scopo di dimostrare - sul piano interno, come su quello internazionale - l'ampiezza del consenso intorno al quale potevano contare nei contesti in cui erano chiamati a governare.

Tale situazione, comune a molti Stati dell'America centrale e meridionale, ha ravvisato nel Venezuela non solo l'ordinamento antesignano della tendenza in analisi, ma anche quello ove la deriva autocratica è stata più evidente e drammatica.

Un'indagine dell'evoluzione realizzata in tale ordinamento costituirà quindi l'occasione di avvio dello studio ivi affrontato.

Una mancata apertura in senso democratico, a dispetto dell'ampia previsione di istituti di democrazia partecipativa, è venuta a realizzarsi - tuttavia - anche nella più settentrionale isola di Cuba, Paese viceversa pienamente riconducibile agli assetti consolidati della forma di Stato socialista.

Tale ordinamento, infatti, quantunque abbia esteso - in forza della riforma costituzionale del febbraio 2019 - il coinvolgimento del popolo nella gestione degli affari di governo, ha in seguito ampiamente ridimensionato il ruolo dei cittadini nei processi di *rule making*, tanto da degradare il *socialismo consultivo* ivi ipotizzato in un modello quasi integralmente irrealizzato.

Anche in questo caso, infatti, similmente a quanto avvenuto in altri ordinamenti dell'America Latina, la previsione di istituti di democrazia diretta e partecipativa si è tradotta in un escamotage di mobilitazione politica delle masse da parte del potere centrale, il quale non ha esitato a far ricorso ai predetti strumenti in funzione plebiscitaria, al fine di ottenere

⁶ Per un quadro di sintesi sulla democrazia diretta nell'area si rinvia a: A. Lissidini, *Democracia directa en latinoamérica entre la delegación y la participación*; Buenos Aires, 2011; J. C. MADROÑAL, *Direct Democracy in Latin America. +Democracia y Democracy Internacionales*, in: https://www.democracy-international.org/sites/default/files/PDF/Publications/2005-04-01_directdemocracylatinamerica.pdf

⁷ A. R. BREWER-CARÍAS, *La democracia representativa y la falacia de la llamada “democracia participativa”*, relazione al *Seminario Internacional sobre “Democracia y participación ciudadana en el contexto del derecho comparado y del derecho nacional”* organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università del Rosario di Bogotá, 3 maggio 2010, in: <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/AllanRBrewerCarias.pdf#:~:text=Allan%20R.%20Brewer-Car%C3%ADas.%20Profesor%20de%20la%20Universidad%20Central%20de%20Venezuela>.

un'approvazione costante del proprio operato e la dimostrazione dell'immutata adesione ai valori della Rivoluzione.

La democrazia partecipativa si è resa così uno strumento formidabile per il consolidamento del potere del Partito comunista, con la conseguenza di ridurre anziché ampliare gli spazi di critica contro il medesimo fino ad oggi ammessi.

Nelle pagine che seguono verranno analizzati i due su richiamati casi, tentando, da ultimo, di trarre qualche nota conclusiva dagli insegnamenti ricavati dalle due esperienze ivi affrontate.

2. La *República Bolivariana de Venezuela*: una società democratica, partecipativa e protagónica?

2.1. I modelli partecipativi nella Costituzione del 1999

Il Paese lambito dall'Orinoco, a seguito della vittoria elettorale di Hugo Chavez Frias alle elezioni presidenziali del 6 dicembre 1998, si dotò – come è noto - di una nuova Costituzione⁸, un documento, che pur non riconducibile al modello delle «*Costituzioni partecipate*»⁹, vide, tanto la proposta di redazione, quanto la sua elaborazione finale, assoggettati all'approvazione del corpo elettorale¹⁰.

Il nuovo testo designò un inedito *Estado democrático y social de derecho e de justicia*, un modello costituzionale alternativo alla democrazia sociale, ma allo stesso tempo distinto dalla teoria dello Stato socialista¹¹, posto che il medesimo - a differenza di quanto realizzatosi in Unione

⁸ Per un approfondimento sulla genesi e il contenuto di questa Carta si rinvia, tra i tanti lavori, a: L.G. SCIANNELLA, *L'instaurazione di un nuovo ordine costituzionale in Venezuela: dalla forzatura del vecchio sistema ai problemi della Constituyente originaria*, in DPCE, 1, 2000, 49-68; M. PEDRAZZI, *La Costituzione della Repubblica Bolivariana del Venezuela e la tutela internazionale dei diritti umani*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2, 2007, pp. 368-377; G. PISARELLO, *La Constitución venezolana de 1999 en el "nuevo" constitucionalismo latinoamericano*, in DPCE, 2, 2012, pp. 395-413; G. SALMORÁN, *Bolivia, Ecuador y Venezuela: ¿un nuevo constitucionalismo latinoamericano o nuevas autocracias plebiscitarias?*, in *Diritto & questioni pubbliche*, 2, 2016, p. 7.

⁹ La Costituzione Bolivariana del Venezuela non può essere ricondotta al modello delle Costituzioni partecipate, Carte il cui testo è frutto di un processo partecipativo popolare, attraverso il quale i futuri destinatari delle norme contribuiscono direttamente alla loro elaborazione. Tali processi possono essere formalizzati o realizzati per volontà dello stesso potere costituente. Per un approfondimento su questi temi si rinvia a: U. ALLEGRETTI, *Recenti costituzioni partecipate: Islanda, Ecuador, Bolivia*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2013, p. 691; N. PETTINARI, *Gli strumenti di democrazia partecipativa nelle costituzioni e la partecipazione ai processi costituenti. Verso un nuovo sviluppo della qualità democratica?*, in *Federalismi*, 15, 2019, pp. 21 e ss.; L. G. SCIANNELLA, *Il processo costituente islandese e la democrazia 2.0*, in C. DI MARCO, F. RICCI, L.G. SCIANNELLA (a cura di) *La democrazia partecipativa nell'esperienza della Repubblica. Nuovi segnali dalla società civile*, Napoli, 2012, pp. 53 ss.; H. LANDAMORE, *Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment*, in *The Journal of Political Philosophy*, 2014.; I. M. LO PRESTI, *Le costituzioni partecipate nell'area andina. Esperienze costituenti a confronto in vista dell'elezione dell'Assemblea costituente cilena*, in: <https://www.nuoveautonomie.it>; S. BAGNI, *Procesos constituyentes participados y forma del estado*, in *Revista general de derecho público comparado*, 13, 2013, 6 ss.

¹⁰ Per un approfondimento si veda C. T. NASI, *Il referendum nella Costituzione della Repubblica Bolivariana del Venezuela: criteri di legittimazione del potere e prassi applicativa*, in DPCE, 1, 2014, pp. 1769-1782.

¹¹ Sulla particolarità del costituzionalismo venezuelano si veda: F. PALACIOS, G. GUTIÉRREZ, *Constitución Bolivariana de Venezuela ¿constitucionalismo social neoclásico o insurgente?*, in Q. ARRUFAT, I. ESCORIHUELA (coord), *Constitucionalización*

Sovietica e nelle democrazie popolari dell'Europa orientale – non vide le proprie strutture originarsi dalle ceneri dell'organizzazione borghese, ma le conservò limitandosi a perfezionarle sulla base delle teorizzazioni enunciate – sin dai primi anni Novanta – dalla *Rivoluzione Bolivariana*.

Tale modello, per quanto qui maggiormente rileva, accordò particolare considerazione agli istituti di partecipazione popolare, estendendo la loro previsione alla gran parte dei procedimenti decisionali¹².

Già nell'*Exposición de motivos* il costituente venezuelano manifestò, infatti, la volontà di «rifondare la sovranità nel tentativo di stabilire una società *democratica, partecipativa e protagónica*», neologismo questo al quale può attribuirsi il significato di “protagonistica”¹³.

Dopo decenni di dominio partitocratico posto in essere dalle due maggiori formazioni alternatesi alla guida del Paese: il *Copei* e l'*Acción Democrática*¹⁴, il nuovo “Governo della Rivoluzione” volle infatti restituire al popolo quel ruolo di primo piano nell'assunzione delle decisioni che il compromesso politico e le esigenze della *realpolitik* internazionale per lunghi anni gli avevano sottratto.

In tale contesto, gli istituti di democrazia partecipativa furono perciò ampiamente contemplati ed espressamente richiamati in 130 disposizioni, distribuite in tutti i nove titoli nei quali si articola la Costituzione¹⁵. Buona parte dei medesimi garanti, nello specifico, l'inclusione nei processi deliberativi di soggetti in condizioni di maggiore vulnerabilità: giovani, anziani, portatori di disabilità, oltreché appartenenti ai gruppi indigeni, categorie – storicamente svantaggiate – e quindi necessitanti più di altre di quell'inclusione nei circuiti decisionali che avrebbe consentito la realizzazione della vera democrazia¹⁶.

Secondo le disposizioni della Carta fondamentale, gli istituti di democrazia partecipativa si ponevano a completamento sia delle consultazioni elettorali tipiche del modello

de Derechos Sociales: análisis de los procesos constituyentes recientes en África y América Latina, y perspectivas de futuro, Barcelona, 2018, pp. 45-68.

¹² Sul punto si rinvia alla lettura di E. ROZO ACUÑA, *Il principio democratico nella Costituzione della Repubblica Bolivariana del Venezuela*, in ASSLA (Atti del Seminario di studi sulla Costituzione della Repubblica Bolivariana del Venezuela), Roma, 17-18 dicembre 2002, in: <https://journals.uniurb.it/index.php/studi-A/article/view/351>

¹³ Nell' *Exposición de motivos* si legge, in particolare: «El nuevo esquema conlleva una modificación sustancial en la práctica electoral sobre la cual se edificó el anterior modelo, desde la concepción del sufragio como derecho, hasta la consagración de nuevas formas de participación que trascienden con creces a la simple formulación de propuestas comiciales. Se expresa esta nueva concepción a través de la implementación de instituciones políticas como la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente; el cabildo abierto y las Asambleas de ciudadanos y ciudadanas, cuyas decisiones revisten el carácter de vinculante, entre otros. Son estos, entonces, los novedosos medios que le garantizan al pueblo la participación y protagonismo en el ejercicio de su soberanía». Cfr. cap. V “Del Poder Electoral”. Il testo integrale può leggersi in: <https://actualidadlaboral.com.ve/admini/wp-content/uploads/exposicion-motivos-constitucion-venezuela.pdf>

¹⁴ Il *Copei* è il partito social-cristiano del Venezuela, fondato nel 1946 con l'obiettivo di far attuare una politica fondata sui principi della Dottrina Sociale della Chiesa; l'*Acción Democrática* è invece una formazione di chiara ispirazione socialdemocratica, strettamente legata al mondo sindacale.

¹⁵ Si vedano in particolare gli articoli del titolo IV, cap. III (artt. 164, 167) e cap. IV (artt. 171, 173 e 179), del titolo V cap. II (art. 243, 253), cap. III-IV e V (artt. 285, 292, 296) e del titolo VI (artt. 318, 323, 328, 330).

¹⁶ Il riferimento è agli articoli 79-80 e 119-125 della Costituzione. Per un approfondimento sul tema della vulnerabilità e delle sue esigenze di tutela nella società contemporanea cfr. V. LORUBBIO, M. G. BERNARDINI, *Diritti umani e condizioni di vulnerabilità*, Trento, 2023.

rappresentativo, sia degli istituti di democrazia diretta¹⁷, posto che - secondo le disposizioni ivi contenute -: «la partecipazione del popolo alla formazione, esecuzione e al controllo della gestione pubblica costituisce lo strumento necessario per ottenere (quel) protagonismo che garantisce il suo completo sviluppo, tanto individuale quanto collettivo» (art. 62 Cost.).

Sulla base di tali considerazioni, ai cittadini fu riconosciuta, pertanto, la possibilità di partecipare alle consultazioni elettorali - tanto per la designazione degli organi rappresentativi (Parlamento nazionale, Assemblee federali, Municipi, Parrocchie), che per la nomina degli organi esecutivi monocratici (Presidente della Repubblica, Presidenti degli Stati Federati, *Alcades*) - il diritto di attivarsi e pronunciarsi in referendum consultivi e abrogativi¹⁸, l'organizzazione di consultazioni per la revoca del mandato di tutte le cariche elettive¹⁹, la promozione infine di iniziative legislative, costituzionali e costituenti²⁰.

Con riferimento alla democrazia partecipativa, la stessa assunse più propriamente le forme dei *cabildos abiertos* e delle *consultas populares*, oltreché di una pluralità di iniziative in ambito economico, quali l'autogestione, la cogestione e la realizzazione di cooperative e imprese comunitarie.

Quanto ai *cabildos abiertos*, deve evidenziarsi che si tratta di retaggi della storia costituzionale subcontinentale, importati ai tempi della colonizzazione dai territori della vecchia Castiglia, ove erano soliti utilizzarsi come strumento di estensione della platea

¹⁷ Art. 70 Cost.: «*Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad. La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este Artículo.*»

¹⁸ Il referendum consultivo nazionale può essere indetto dal Presidente della Repubblica su richiesta dell'Assemblea Nazionale, che ha ottenuto il voto favorevole della maggioranza dei suoi componenti, oppure dal 10% della popolazione iscritta ai Registri elettorali; quello a livello parrocchiale, municipale e statale su iniziativa dei rispettivi organi collegiali a maggioranza dei due terzi, del Sindaco, del Governatore, o di un numero non minore del 10% degli iscritti nella circoscrizione corrispondente (art. 71 Cost). Il progetto è approvato qualora sia soddisfatto il quorum strutturale del 25% e funzionale del 50%+1. Il referendum abrogativo - escluso per le leggi di bilancio, tributarie, di credito pubblico, di amnistia, di ratifica dei trattati internazionali e per quelle che proteggono, garantiscono o sviluppano i diritti umani - può essere convocato, invece, dal Presidente della Repubblica, o dal 10% dei cittadini iscritti ai Registri elettorali (art. 74 Cost.).

¹⁹ L'art. 72 Cost. dispone che: «trascorsa la metà del periodo per il quale è stato eletto il funzionario, un numero non minore del venti per cento degli elettori iscritti nella corrispondente circoscrizione può richiedere la convocazione di un referendum per revocare il suo mandato. Il mandato si considererà revocato e si procederà a nuove elezioni quando, a favore della revoca, si sia espresso un numero uguale o maggiore di quelli che hanno garantito al funzionario l'elezione, sempre che abbia partecipato al referendum un numero di elettori uguale o superiore al venticinque per cento degli iscritti alle liste elettorali della circoscrizione.

²⁰ L'iniziativa legislativa popolare è disciplinata negli artt. 204-205 Cost. Secondo l'ultima disposizione, i progetti di legge presentati dai cittadini devono essere discussi al più tardi entro il periodo di sessione ordinaria successivo a quello nel quale siano stati presentati. Qualora il dibattito non inizi nei termini stabiliti, il progetto verrà sottoposto a referendum di approvazione in conformità alla legge. Con riferimento alla modifica della Costituzione, occorre distinguere, invece, un procedimento di emendamento costituzionale e una procedura di tipo costituente. La prima è limitata alle modifiche del testo scritto (artt. 342 e ss. Cost.), la seconda è volta a trasformare lo Stato, a creare un nuovo ordinamento giuridico e a redigere una nuova Costituzione (art. 347 Cost.). In entrambi i casi è riconosciuta l'iniziativa al 15% della popolazione votante; nel primo caso è prevista altresì la convocazione di uno o più referendum, nei quali l'elettorato dovrà esprimersi sulle proposte di emendamento

decisionale in casi ritenuti eccezionali, quali ad esempio calamità naturali, questioni di difesa e sicurezza, assunzioni di impegni economici a favore della Corona e della fede.

In tali occasioni i funzionari di carriera affiancavano a sé stessi, nell'assunzione delle decisioni, individui appartenenti alle collettività locali, i quali – coinvolti nelle scelte – avrebbero dato luogo ad atteggiamenti più collaborativi nell'esecuzione delle medesime, e si sarebbero impegnati alla corresponsione dei tributi indispensabili per la concretizzazione degli impegni assunti²¹.

Nel testo costituzionale i predetti organi collegiali trovarono specifica menzione nell'art. 299, il quale pose in capo all'Amministrazione l'obbligo di dar seguito ad una pianificazione strategica «*democrática, participativa y de consulta abierta*» allo scopo di «*elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país*», attraverso una «*justa distribución de la riqueza*».

Le consulte popolari, viceversa, costituiscono adunanze di soli cittadini, chiamate ad intervenire – in via consultiva o decisoria - nel processo di formazione normativa ovvero nella fase esecutiva di decisioni assunte dall'alto, sempre allo scopo di rendere queste ultime, almeno sotto i profili applicativi, maggiormente conformi alle necessità delle collettività.

A livello costituzionale, la loro convocazione fu espressamente prevista per l'iter di approvazione legislativa e per ogni processo decisionale (anche di natura amministrativa) connesso a scelte di politica ambientale e sfruttamento delle risorse tradizionalmente riconducibili alle popolazioni indigene.

L'art. 211 Cost. stabilì infatti l'obbligo per l'Assemblea nazionale e le commissioni in essa istituite di acquisire il parere dei cittadini ogniqualvolta fosse in discussione l'approvazione di leggi per essi particolarmente rilevanti²², mentre l'art. 128 Cost. impose la consultazione popolare e la partecipazione cittadina in tutte le politiche di «*ordenación del territorio*». Secondo l'art. 120 della Costituzione infine: «*el aprovechamiento de los recursos naturales en los hábitats indígenas por parte del Estado está sujeto a previa información y consulta a las comunidades indígenas respectivas*».

Ampia garanzia di partecipazione venne assicurata altresì nell'ambito locale, ove la previsione di *consultas públicas* fu individuata negli artt. 168 e ss. della Cost. come antecedente indispensabile, non solo nella delimitazione dei confini dell'entità locale, ma in tutto il «*proceso de definición y ejecución de la gestión pública*» e nel controllo e nella valutazione dei suoi risultati.

²¹ Cfr. FRANCISCO X. TAPIA, *Algunas notas sobre el cabildo abierto en Hispanoamérica*, in *Journal of Inter-American Studies*, 11, 1, 1969, pp. 58-65

²² Art. 211 Cost.: «*La Asamblea Nacional o las Comisiones Permanentes, durante el procedimiento de discusión y aprobación de los proyectos de leyes, consultarán a los otros órganos del Estado, a los ciudadanos y ciudadanas y a la sociedad organizada para oír su opinión sobre los mismos. Tendrán derecho de palabra en la discusión de las leyes los Ministros o Ministras en representación del Poder Ejecutivo; el magistrado o magistrada del Tribunal Supremo de Justicia a quien éste designe, en representación del Poder Judicial; el o la representante del Poder Ciudadano designado o designada por el Consejo Moral Republicano; los o las integrantes del Poder Electoral; los Estados a través de un o una representante designado o designada por el Consejo Legislativo y los o las representantes de la sociedad organizada, en los términos que establezca el Reglamento de la Asamblea Nacional*».

A norma dell'art. 132 Cost., la partecipazione alla vita politica, civile e comunitaria deve essere riconosciuta - in ogni caso - non solo come un'opportunità per gli appartenenti al corpo elettorale, bensì come un dovere ed una responsabilità in capo a tutti i consociati²³.

Le predette garanzie costituzionali furono successivamente integrate dalla fonte legislativa, la quale rese ancora più estesa la dimensione della partecipazione cittadina nelle scelte di indirizzo.

La *Ley Orgánica de la Administración pública* del 2001²⁴ dispose *in primis* la convocazione obbligatoria di *consultas públicas* ai fini dell'approvazione di qualsivoglia fonte secondaria o atto amministrativo avente portata generale.

L'art. 136 della predetta norma sancì, più nello specifico, che «*cuando los órganos o entes públicos, en su rol de regulación, propongan la adopción de normas legales, reglamentarias o de otra jerarquía, deberán remitir el anteproyecto para su consulta a las comunidades organizadas y las organizaciones públicas no estatales*». Durante il processo di consultazione, ciascun cittadino avrebbe avuto la possibilità quindi presentare in forma scritta le proprie osservazioni e i propri commenti sulla bozza dell'atto normativo predisposto. A conclusione del periodo di ricezione delle proposte, l'organo o l'ente proponente avrebbe disposto invece la convocazione di una riunione, all'esito della quale l'*anteproyecto* proposto, avrebbe potuto essere modificato o ripresentato in modo radicalmente difforme.

In ambito locale, la *Ley Orgánica del Poder público municipal* approvata nel 2005²⁵ rese effettivo, invece, il ricorso alla partecipazione popolare nell'assunzione di tutte le decisioni di livello comunale, con la specifica previsione che anche l'approvazione del bilancio avrebbe dovuto essere preceduta, quale *conditio sine qua non*, dal voto dei membri della comunità locale.

Secondo le disposizioni contenute negli articoli 263 e 264 di essa, i *cabildos abiertos*, in particolare, avrebbero dovuto essere convocati dai Consigli municipali e dalle *Juntas Parroquiales* a maggioranza degli eletti, nonché dal sindaco con propria decisione autoritativa. Una volta riuniti, tali consessi avrebbero deliberato a maggioranza semplice, con la specifica previsione che ogni approvazione *ultra vires* sarebbe stata considerata invalida.

Le *asambleas de ciudadanos*, ai sensi dell'art. 265 avrebbero riunito, invece, i cittadini della comunità locale e si sarebbero impegnate nella discussione di questioni specificamente individuate dal legislatore. Le loro conclusioni, dotate di carattere vincolante, avrebbero

²³ Art. 132 Cost.: «*Toda persona tiene el deber de cumplir sus responsabilidades sociales y participar solidariamente en la vida política, civil y comunitaria del país, promoviendo y defendiendo los derechos humanos como fundamento de la convivencia democrática y de la paz social*».

²⁴ *Ley Orgánica de Administración Pública*, in *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* n° 37.305 de fecha 17 de octubre de 2001, attualmente modificata dal Decreto N° 6.217, con *Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública - Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* n° 5.890 (Extraordinaria) de fecha 31 de julio de 2008.

²⁵ *Ley Orgánica del Poder Público Municipal en 2005*, *Gaceta Oficial* n° 38.204 de 8 de junio de 2005; riformata nel novembre dello stesso anno, in *Gaceta Oficial* n° 38.327 de 2 de diciembre de 2005; ed in seguito nell'aprile del 2006, in *Gaceta Oficial* n° 5.806 Extra. de 10 de abril de 2006. Infine, ristampata per errore materiale in *Gaceta Oficial* n° 38.421 de 21 de abril de 2006.

contribuito a «*fortalecer la gobernabilidad, impulsar la planificación, la descentralización de servicios y recursos*».

In merito all'approvazione del bilancio, la legge dispose in conclusione che il documento contabile, da adottarsi ogni anno tra il mese di agosto e il mese di ottobre, avrebbe dovuto essere il risultato di un processo nel quale i cittadini propongano, deliberino e vigilino sull'esecuzione di progetti relativi allo sviluppo del proprio territorio o considerati indispensabili per il soddisfacimento dei propri bisogni (art. 269 Cost.).

Per concludere, la *Ley Especial de los Consejos Locales de planificación pública* approvata il 16 maggio 2002, stabilì che tutte le politiche comunali avrebbero dovuto essere assunte in organi amministrativi, composti oltre che dalle cariche elette negli Enti, da membri provenienti dalla società civile (art. 182 Cost.).

2.2 Limiti alla democrazia partecipativa nel dettato costituzionale

A fronte del su richiamato protagonismo del popolo nell'assunzione delle decisioni, la Carta democratica del 1999 (la cui natura progressista in questa sede non si nega) presentava tuttavia *in nuce* aspetti che avrebbero reso intelligibile la trasformazione dell'ordinamento in un regime tribunizio²⁶, destinato in seguito a sfociare in una democrazia incerta/illiberale, quindi in una *autocracia plebiscitaria*²⁷.

La Carta del '99 prevede innanzitutto una concentrazione del potere nelle mani del Presidente, sconosciuta rispetto alle precedenti esperienze del 1947, del 1953 e del 1961²⁸. La durata della carica presidenziale fu fissata in 6 anni rispetto ai 5 tradizionalmente previsti e resa immediatamente rinnovabile. Tale periodo di permanenza, come è noto, fu in seguito esteso tramite un emendamento costituzionale voluto dallo stesso Chavez, il quale con un referendum convocato nel 2009 ai sensi dell'art. 341 Cost.²⁹, fece approvare dall'elettorato la possibilità della rielezione presidenziale senza limiti temporali³⁰.

²⁶ L'espressione è di G. LOBRANO, Documento introduttivo al Seminario di Studi «Costituzione bolivariana e giustizia internazionale», Roma, 17-18 dicembre 2003, pp.1-2.

²⁷ Per un approfondimento sul tema e sul significato delle diverse espressioni semantiche connesse ai processi di mancato raggiungimento/degrado democratico si vedano: A. DI GIOVINE, S. SICCARDI (a cura di), *Democrazie imperfette*, Torino, 2005; R. TARCHI, *Le "democrazie illiberali" nella prospettiva comparata: verso una nuova forma di Stato? Alcune riflessioni di sintesi*, in DPCE online, 3, 2020, pp. 4186 ss; e sempre nella stessa rivista: A. DI GREGORIO, *La degenerazione delle democrazie contemporanee e il pluralismo semantico dei termini "democrazia" e "costituzionalismo"*, pp. 3923 e ss. Con specifico riferimento al continente latinoamericano si vedano in particolare: E. CECCHERINI, *Le democrazie incerte in America Latina. Le ragioni di un mancato consolidamento*, in DPCE online, 3, 2020, pp. 4057 e ss.; S. GAMBINO, *Democrazia e forme di governo nelle esperienze costituzionali latino americane: derive illiberali o degenerazioni autoritarie?*, in id., 3, 2020, pp. 4032 e ss.

²⁸ Nel Paese – ancor più che in altri contesti dell'America Latina – prevale la «*concepción de un presidente salvador del pueblo, mesiánico o caudillista*». Sul punto: C. AYALA CORAO, *El régimen presidencial de Venezuela*, in DPCE online, 57, I, 2023, pp. 833-865. Cfr. anche: G. GUIDI, *I sistemi a preponderanza presidenziale: Argentina, Messico, Venezuela*, Rimini, 2000.

²⁹ L'art. 341 Cost. autorizza il Presidente della Repubblica – oltre che il 15% dell'elettorato o il 30% dei membri della Camera – a sottoporre proposte di modifica della Costituzione all'elettorato. Queste verranno fatte oggetto di referendum, su iniziativa del Potere Elettorale entro trenta giorni dalla presentazione.

³⁰ Si tratta del *Referéndum Aprobatorio de la Enmienda Constitucional* tenutosi il 15 febbraio 2009 allo scopo di consentire la nomina di qualsiasi carica eletta dal popolo su base continuativa. Al corpo elettorale, in particolare, veniva richiesta

Attraverso tale novella egli poté così realizzare una delle più controverse prospettazioni manifestate dal *Libertador* nei suoi discorsi politico-costituzionali: la previsione di Esecutivi quanto più stabili possibili, se non addirittura vitalizi, come verificatosi ad esempio nella Norma fondamentale boliviana del 1826³¹.

La Costituzione del 1999 dotò il Presidente, inoltre, non solo del potere di veto, istituto caratteristico delle forme presidenziali, ma anche di poteri tali da a qualificare la forma di governo in senso iper-presidenziale: la facoltà di scioglimento dell'Assemblea Nazionale – sebbene limitata ai soli casi previsti dalla Costituzione – la capacità di decretare senza vincoli di necessità e urgenza, la possibilità di legiferare su delega del Parlamento (la c.d. *Ley abilitante*) in ben trentotto materie individuate dalla Costituzione, anche in questo caso senza limiti di urgenza o di restrizione temporale³².

Al potenziamento della figura presidenziale si accompagnò, inoltre, un significativo ridimensionamento dell'organo parlamentare. A dispetto dell'organizzazione federale dello Stato, venne soppresso innanzitutto l'antico *Congreso de la República*, sostituito da un parlamento monocamerale, nel quale le istanze territoriali non trovavano rappresentazione alcuna.

Sotto il profilo elettorale fu mantenuto inoltre un sistema di elezione prevalentemente uninominale maggioritario, funzionale alla formazione di elevatissime maggioranze, capaci di marginalizzare la consistenza e il ruolo delle opposizioni.

La funzione dei partiti politici, ritenuti da Chavez responsabili della deriva partitocratica occorsa nella IV Repubblica a far tempo dal *Pacto de Punto Fijo*³³, fu inoltre ancora una volta

l'approvazione degli emendamenti agli artt. 160, 162, 174, 192 e 230 Cost. formulati dall'Assemblea Nazionale. Le consultazioni hanno visto la partecipazione del 69,92% dell'elettorato ed il quesito è stato approvato con il 54,86% dei consensi (pari 6.319.636 voti). Tale esito positivo ha consentito al Presidente Chávez di realizzare quella continuità di mandati che aveva visto rifiutarsi nel corso di un referendum da esso stesso convocato il 2 dicembre 2007. Nella dottrina italiana si veda: T. E. FROSINI, *Venezuela: Chavez, il presidente nel suo labirinto*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2007, pp. 872-874; E. CIARDELLI, *Venezuela. Il referendum popolare respinge il progetto di riforma costituzionale*, in *DPCE*, 1, 2008, pp. 301-302.

³¹ Si tratta, come è noto, della Carta in cui è espresso meglio il pensiero di Bolívar. Essa prevedeva non solo la natura vitalizia della carica presidenziale, ma anche la possibilità per il Capo dell'Esecutivo di designare il proprio successore. Tali previsioni, sebbene contemperate dalla previsione di una forte figura vicepresidenziale e dalla presenza di un efficace *Poder Electoral*, attirarono le critiche del braccio destro di Bolívar Santander, il quale sarebbe divenuto negli ultimi anni di vita del *Libertador* uno dei suoi più accesi oppositori. Cfr. E. ROZO ACUÑA, *Bolívar y la organización de los Poderes Públicos*, Bogotá, 1988; P. RUDAN, *Por la senda de Occidente, Republicanismo y Constitución en el pensamiento político de Simón Bolívar*, Madrid, 2007 e P. CATALANO, *Tribunado, Censura, Dictadura: conceptos constitucionales bolivarianos y continuidad romana en América*, in *Quaderni latino-americani*, VIII, Napoli, 1986. Sugli influssi del pensiero bolivariano nell'attuale ordinamento venezuelano si veda: P. CATALANO, *Note per l'interpretazione della Constitución de la República Bolivariana de Venezuela secondo la dottrina di Simon Bolívar* (art. 1), in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2, 2007, pp. 359-367

³² Tale ultimo potere, in particolare, veniva realizzato in forza di una legge-delega generale approvata il 13 novembre 2001, in forza della quale il Parlamento si spogliava di buona parte delle sue competenze legislative. Per una ricostruzione della forma di governo venezuelana si rinvia, in lingua italiana a: Sul punto cfr. C. BASSU, *La forma di governo venezuelana: tra presidenzialismo e caudillismo*, in A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (cur.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007, pp. 248 e ss.

³³ Nel Paese, a seguito della sollevazione che aveva condotto all'allontanamento dal generale Pérez Jiménez, si era instaurato un regime politico di tendenze liberaldemocratiche, sostenuto dagli Stati Uniti ed incentrato sull'alternanza dei due principali partiti politici attivi nella scena elettorale: il *Copei* di ispirazione cristiano-democratica e l'*Acción Democrática*, di tendenze socialdemocratiche. Tra dette formazioni a far tempo dagli anni Sessanta venne a realizzarsi una *conventio ad excludendum* - il c.d. *pacto de punto fijo* - finalizzata ad escludere dall'esercizio del potere quelle forze

indebolita. Il loro ruolo di collettori delle opinioni esistenti nel Paese fu *in primis* disconosciuto dalla Costituzione, la quale parificò gli stessi a mere «*asociaciones con fines político*».

L'art. 67 Cost. si espresse inoltre senza reticenze contro il finanziamento pubblico delle predette formazioni, impedendo a non pochi raggruppamenti di opposizione la possibilità di prendere parte all'agone elettorale. L'approvazione della *Ley Orgánica de Procesos Electorales* del 2009, favorì, infine – in tutte le consultazioni per il rinnovo degli organi e delle cariche pubbliche – la presentazione di candidature singole su quelle riconducibili alle liste di partito, arginando così ancora una volta il ruolo dei partiti nella formazione delle maggioranze assembleari.

L'aspetto che più di altri rese possibile, però, la deriva plebiscitaria vissuta dall'ordinamento negli ultimi anni ebbe ad oggetto l'*iter* individuato per la modifica della Costituzione: tale procedimento, infatti, se, da un lato riconobbe al popolo la facoltà di convocare assemblee costituenti per la revisione dell'intero testo, dall'altro, attribuì analoghi poteri al Presidente della Repubblica, Capo dello Stato e di guida dell'Esecutivo della Nazione (art. 348 Cost.).

Quest'ultimo si vide riconosciuti, infatti, poteri di emendamento e riforma, che – sebbene formalmente circoscritti alle sole modifiche inidonee ad incidere sulla struttura fondamentale della Carta – conobbero nella pratica un'estensione ben al di là dei confini tracciati, invadendo istituti e principi tutt'altro che marginali nella dinamica costituzionale³⁴.

L'insieme di tali elementi, nel complesso considerati, finirono così per arginare la portata innovativa che l'ampliamento dei processi partecipativi intendeva diversamente assicurare³⁵. I risultati di un simile processo apparvero con tutta evidenza già all'indomani della rielezione di Chavez alle consultazioni presidenziali del 2006 ed in particolare nel momento in cui manifestò la volontà di dare nuovo impulso alla *Rivoluzione bolivariana*, per mezzo del programma «*socialismo del XXI secolo*».

Nell'implementazione di tale innovativo percorso, il Presidente non potendo ovviamente ispirarsi alle fallite esperienze del socialismo reale, intese sviluppare un socialismo nuovo,

rivoluzionarie, che pure avevano giocato un ruolo decisivo nel rovesciamento della dittatura militare di Jiménez. La situazione si protrasse sino agli anni Novanta, quando la crisi economica seguita alle politiche neoliberiste imposte da Reagan come “cura” allo shock petrolifero fecero emergere il *Movimiento Quinta República* (poi *Partido Socialista Unido del Venezuela*) di Hugo Chávez Frías, eletto alla Presidenza della Repubblica nel 1998. Per un approfondimento su questi aspetti si rinvia a: H. HERRING, *Storia dell'America latina*, Milano, 1971, pp. 732 e ss.; G. CASSETTA, *Colombia e Venezuela. Il progresso negato (1870-1990)*, Firenze, 1991, pp. 159 e ss.

³⁴ Su questi punti si veda: G. SALMORÁN, *Bolivia, Ecuador y Venezuela: ¿un nuevo constitucionalismo latinoamericano o nuevas autocracias plebiscitarias?*, cit., pp. 133-155 e M. ZINZI, *La democrazia partecipativa alla prova dei presidenzialismi in America*, in *DPCE online*, 2021 – numero speciale, pp. 1189-1213.

³⁵ Per una ricostruzione d'insieme sugli strumenti di democrazia partecipativa nell'ordinamento venezuelano si vedano *ex multis*: M. PEÑA GUERRA, *Democracia representativa y participación ciudadana en Venezuela (1958-2015)*, in *Rev. de Estu. Interdisc. en Cien. Soc.*, 1, 2017, 3-26; G. ALLEGRETTI, *Politiche di partecipazione in Venezuela: tra discorso costituzionale e pratiche sperimentali*, in *Dem. e dir.*, 3, 2006, pp. 42-69; ID., *Politiche di partecipazione in Venezuela: l'inizio di un percorso di statuzione normativa*, in *Dem. e dir.*, 4, 2006, pp. 27-56; F. PARISI, *La democrazia partecipativa in Venezuela*, in G.C. MARTIN, D. BOLOGNINO (cur.), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova, 2010, 252; J. CILANO PELÁEZ, E. CORDOVA JAIMES, A. CHAGUACEDA, *Participación ciudadana y reforma del Estado in Venezuela*, in *Rev. del Observ. Soc. de América Latina*, 26, 2009, 57-71.

di carattere democratico (*rectius* populista) e nazional popolare, nel quale il popolo si collocava al centro dell'organizzazione politico-costituzionale, in quanto detentore del potere sovrano originario³⁶.

Il nuovo modello di organizzazione si poneva come obiettivo la trasformazione dello Stato democratico di diritto e giustizia in un *Estado Comunal Socialista*: una forma di Stato avulsa dalla dogmatica leninista di *Stato e Rivoluzione* e per la quale non pochi commentatori foggiarono la suggestiva definizione di *Stato protosocialista*³⁷.

Questo modello, come anticipato, intendeva realizzare – sulla base delle previsioni del *Primer Plan Socialista 2007-2013* - una vera e propria “*Explosión del poder popular*”, in altre parole un significativo trasferimento del potere politico, economico, sociale ed amministrativo dalle strutture tradizionali della democrazia rappresentativa, al popolo organizzato su base volontaria.

Per la realizzazione di tale trasformazione, il livello di governo privilegiato fu ovviamente quello comunale, struttura nella quale i residenti avevano migliori opportunità di offrire un diretto contributo alla gestione della cosa pubblica.

Per motivazioni ideologiche, la centralità del sistema non avrebbe potuto essere riconosciuta, tuttavia, ai municipi - strutture amministrative ereditate dal passato coloniale - bensì a nuovi enti collettivi territoriali - i *Consejos Comunales* – costituiti “dal basso”, su iniziativa di una pluralità di individui residenti nell'area interessata.

Per procedere alla realizzazione di questo inedito *proceso de desmunicipalización*, l'Esecutivo si fece così promotore dapprima di un tentativo di riforma della Carta fondamentale³⁸, ed in seguito al rigetto della proposta in occasione del referendum costituzionale del 2 dicembre 2007, di una novella legislativa, nella quale il contenuto dei falliti emendamenti fu puntualmente trasfuso.

Tale norma fu la legge organica sui Consigli Comunali³⁹, un ampio codice normativo per mezzo del quale si innovava e completava quanto già in parte disciplinato nella legge sui Consigli Comunali del 2006.

³⁶ Tali aspetti possono essere approfonditi nella lettura del saggio: J. D. ZANDEJAS MAXIMO, *Poder Pular, la vía bolivariana al socialismo. Los Consejos Comunales: entre autonomía y subordinación*, in *Estudios Latinoamericanos*, 34, 2014, pp. 137-164.

³⁷ La definizione di tale nuova forma di Stato data dal legislatore venezuelano è la seguente: «*Forma de organización político social, fundada en el Estado democrático y social dederecho y de justicia establecido en la Constitución de la República, en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo, con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno sustentable, que permita alcanzar la supremacía social de los venezolanos y venezolanas en la sociedad socialista*». (Art. 10 *Ley Orgánica de las Comunas*, 21 de diciembre de 2010).

³⁸ La riforma, per ciò che qui interessa, mirava a riformulare l'art. 16 della Carta disponendo che: «*Las comunas serán las células geohumanas del territorio, y estarán conformadas por las comunidades (...) Cada una de las cuales constituirá el núcleo espacial básico e indivisible del Estado socialista venezolano*». I Consigli comunali avrebbero trovato disciplina nell'art. 70 della Carta, mentre l'art. 184 stabiliva un dettagliato procedimento con il quale le competenze dei municipi sarebbero state trasferite al potere comunale. Tale proposta fu rigettata dal corpo elettorale nella consultazione tenutasi il 2 dicembre 2007. I sì furono tuttavia il 49% dei voti espressi.

³⁹ *Ley Orgánica de los Consejos Comunales*, in *Gaceta Oficial* N° 39.335 del 28 de diciembre de 2009, recentemente riformata dalla *Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales 2023*, in *Gaceta Oficial* N° 6.759 (Extraordinario) de 25 de agosto de 2023. Per un commento: C. NIKKEN, *La Ley Orgánica de los Consejos Comunales y el derecho a la*

La nuova legge, dopo aver precisato che: «*Los consejos comunales (...) son instancias de participación (...) que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social*» (art. 2), regolamentò in modo specifico l'iter di formazione del nuovo livello di governo. Nell'ambito urbano, un *Consejo Comunal* avrebbe potuto costituirsi, infatti, solo su iniziativa dei residenti, come unione di un gruppo compreso tra le 150 e le 400 famiglie, ovvero – nelle zone rurali – su accordo di un gruppo di sole 20 famiglie, 10 nel caso in cui le stesse fossero appartenenti ad un raggruppamento indigeno.

Da un punto di vista organizzativo, il Consiglio fu strutturato in una pluralità di organi, ciascuno dei quali incaricato di una particolare funzione nella gestione della cosa pubblica. Al centro del sistema fu posta ovviamente l'Assemblea, l'organo collegiale chiamato a riunire tutti i cittadini di età superiore ai 15 anni (art. 20). Questa, oltre a delimitare i confini della nuova realtà amministrativa e a votarne il relativo statuto, fu incaricata di adottare i progetti comunitari in ambito socio-produttivo, nonché le norme di convivenza della Comunità integrative del diritto statale.

Per l'assunzione delle decisioni fu stabilito il criterio della maggioranza dei presenti, purché tale *quorum* fosse rappresentativo di almeno il 30% dei residenti nella Comunità.

Nella prassi, il livello di partecipazione si attestò sempre oltre la soglia del 35% della popolazione ivi residente⁴⁰, con una significativa rappresentanza della componente femminile e degli appartenenti alle classi economicamente svantaggiate, soggetti che in passato risultavano essere per lo più esclusi dai circuiti decisionali⁴¹.

L'organo collegiale fu incaricato, ancora, della nomina e della revoca dei *voceros*, i rappresentanti “permanenti” della Comunità, chiamati ad esercitare tutte le funzioni nelle quali può estrinsecarsi l'autonomia comunale.

Questi ultimi sono chiamati ad esercitare i propri lavori radunati in tre *articulación de trabajo*: l'*Unidad Ejecutiva*, quella amministrativa e *financiera*, quella *de Contraloría social*. La prima ha il compito di dare esecuzione alle decisioni assunte dall'Assemblea della Comunità

participación ciudadana en los asuntos públicos, in A. R. BREWER-CARÍAS, *Leyes Orgánicas del Poder Popular, Editorial Jurídica Venezolana*, Caracas, 2010, pp. 183 e ss.

⁴⁰ Il dato è rinvenibile in B. GOLDFRANK, M. T. GONZÁLEZ ESQUIVEL, *Sistemas participativos en Brasil y Venezuela: orígenes y casos de dos modelos*, cit., p. 8.

⁴¹ Cfr. lo studio di V. ADUCI MENDES, *Los consejos comunales, participación política y autoritarismo en Venezuela*, cit., p. 50, nel quale si evidenzia che il 18% dei membri delle assemblee ha un'età compresa tra i 21 e i 30 e il 67% tra i 31 e i 50 anni. Le donne partecipano in genere in maniera più assidua degli uomini, come del resto gli appartenenti alle classi medio-basse, che si attestano intorno al 60% del totale di tutti i partecipanti. Come è stato correttamente evidenziato, le donne delle classi popolari hanno trovato in questo livello di potere quell'«*empoderamiento*» che era stato a queste fino ad allora negato da una società patriarcale e *machista* (si ricordi che uno degli slogan del chavismo è: «*La Revolución tiene cara de mujer*»). Per un'analisi più approfondita sul *protagonismo femenino* nella Repubblica Bolivariana si rinvia a: S. FERNANDES, *Barrio Women and Popular Politics in Chávez's Venezuela*, in *Latin American Politics & Society*, 2007, 49, 3, pp. 97-127; C. T. GARCÍA, M. VALDIVIESO, *Las mujeres venezolanas y el proceso bolivariano. Avances y contradicciones*, in: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 15, 1, pp. 133-153 e R. LALANDER, J. N. VELÁSQUEZ-ATEHORTÚA, *El Protagonismo Femenino en la Radicalización de la Democracia Venezolana Bolivariana*, in *Revista Latino-americana de Geografía e Género*, 2013, 4, 2, pp. 29-44.

ed è organizzata in distinti comitati, ciascuno dei quali incaricato di un particolare settore della vita comunitaria (*salud, tierra urbana, vivienda y hábitat, economía comunal*, ecc.). La seconda riveste la funzione di ente di gestione, investimento e intermediazione finanziaria delle risorse e dei fondi appartenenti al Consiglio comunale⁴², la terza, infine, è chiamata ad effettuare valutazioni attinenti alla gestione delle risorse e dei fondi operata dalle diverse unità di lavoro nelle quali si articola il Consiglio Comunale.

Tutte le cariche, secondo le disposizioni di legge, avrebbero dovuto intendersi a titolo gratuito, senza che i preposti ad esse potessero trarne dal loro esercizio una posizione dominante o privilegiata rispetto agli altri membri della comunità.

Nella prassi, i Consigli Comunali si resero artefici di un significativo impulso alla realizzazione di opere edilizie, tra le quali la sostituzione dei *ranchos* (le baraccopoli) e la costruzione di infrastrutture educative e sanitarie, provvidero altresì all'erogazione di servizi di primaria necessità, quali su tutti la distribuzione dell'energia elettrica e dell'acqua potabile, forniture più di altre indispensabili all'innalzamento del livello di vita della popolazione venezuelana⁴³.

I nuovi enti territoriali, secondo le intenzioni del *chavismo*, divennero protagonisti inoltre di un effettivo potenziamento della partecipazione cittadina nell'esercizio del governo, superando quell'*intermediación partidista* che aveva "inquinato" il funzionamento della democrazia rappresentativa nell'ordinamento, quanto meno dalla metà degli anni Sessanta.

Il modello fin qui analizzato, agli occhi del comparatista, appare pressoché accomunabile alla distribuzione dei poteri realizzata nella Repubblica socialista federativa di Jugoslavia, in forza della Costituzione federale del '53 ed in seguito ribadita nella Carta del 1963 e del 1974. Il sistema venezuelano si differenzia, tuttavia, dal prototipo balcanico, in quanto le istanze partecipative ivi contemplate non risultano integrate nella compagine municipale⁴⁴,

⁴² Il tutto, secondo le decisioni assunte dall'Assemblea dei cittadini e delle cittadine, nell'interesse sociale.

⁴³ Tale prospettazione è contenuta nel saggio S. BONI, *Cittadinanza e lavoro comunitari. Percorsi di superamento della rappresentanza nei "Consejos Comunales" in Venezuela*, in *Il Politico*, 2010, 75, 3, pp. 82-100, il quale offre un'interessante ricostruzione antropologica dell'operato di tali strutture di governo. Egli evidenzia come l'assemblea si riunisca nelle piazze, nei bar o in altri luoghi aperti al pubblico presenti nella comunità e scelga - alla presenza di tutti gli interessati - le cooperative alle quali affidare la gestione dei servizi di cui necessita il territorio. Sempre con decisione assembleare vengono stabilite le opere da realizzare, si reperisce la manodopera e si acquistano i materiali necessari alle lavorazioni.

⁴⁴ L'intero impianto costituzionale della Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia (RSFJ) si reggeva, come è noto, sull'autogestione realizzata all'interno dei Comuni. Questi ultimi si presentavano, in particolare, come istituzioni complesse a struttura associativa, formate da delegazioni delle organizzazioni di base del lavoro associato, delle comunità autogestite di interesse e delle Comunità locali, ciascuna delle quali riunita in apposita assemblea (art. 116 c. 4). Più nello specifico, i residenti di un determinato abitato, i membri dell'organizzazione sindacale di un territorio ed altre comunità di interessi operanti in una determinata area davano vita ad un Comune, organo incaricato della gestione dei servizi pubblici e delle attività produttive in esso ricomprese. Il Comune costituiva, inoltre, la cellula di base dell'intero sistema, poiché provvedeva a delegare membri, che avrebbero dato origine alle Assemblee delle Repubbliche e delle Province autonome, nonché al Consiglio federale, una delle due assemblee parlamentari previste nel sistema. Secondo le disposizioni della Costituzione e della Risoluzione federale del 1979, l'assunzione delle decisioni relative alla regolazione delle aree abitate, ai lavori pubblici, alle sfere della tutela sociale (infanzia, educazione), alla cultura e alla difesa dell'ambiente dovevano essere assunte in particolare all'interno delle summenzionate Comunità locali (art. 114 c. 4), una delle cellule di base sulle quali si fondava il Comune. Esse, come nel caso venezuelano, erano diretta espressione degli abitanti di un determinato territorio ed assumevano le decisioni attraverso adunanze, lettura delle dichiarazioni personali, dibattiti pubblici secondo la logica della «comunanza socialista» nel soddisfacimento degli interessi. Diversamente da quanto previsto nell'ordinamento bolivariano esse erano però, come si è detto, integrate

costituendo viceversa una *struttura istituzionale parallela e indipendente*, estranea a quella individuata dalla Costituzione nel suo titolo IV cap. IV⁴⁵.

Il *proceso de desmunicipalización* fin qui descritto, realizzatosi in buona parte tra il 2006 e il 2009, fu destinato, in ogni caso, a conoscere un ulteriore e più articolato sviluppo con l'approvazione della *Ley Orgánica de las Comunas* del 2010⁴⁶. In forza di tale novella, nell'assetto costituzionale venezuelano apparvero, infatti, le *Comunas*, un ulteriore livello di governo, destinato a sostituirsi ai precedenti Consigli comunali.

Il nuovo ente territoriale, istituito per volontà dei Consigli Comunali, da più entità locali limitrofe aventi caratteristiche storiche e culturali comuni, fu individuato più esattamente come “cellula di base”, intorno alla quale il popolo avrebbe potuto esercitare il suo potere sovrano (art. 5). La struttura per esso adottata fu individuata in analogia a quella dei precedenti Consigli, ma maggiormente istituzionalizzata. L'Assemblea dei cittadini, ad esempio, fu sostituita da un *Parlamento Comunal*, con sessioni ordinarie a cadenza mensile ed i *voceros*, in luogo della precedente atomizzazione, furono organizzati in un vero e proprio *Consejo Ejecutivo*.

Le *Comunas*, nell'intento di favorire una maggiore partecipazione dei cittadini nel settore produttivo videro *in primis* ampiamente potenziate le proprie strutture attinenti alla sfera economica e finanziaria. Furono introdotti, ad esempio, un apposito *Consejo de Economía Comunal*, incaricato di promuovere lo sviluppo delle organizzazioni socio-produttive del territorio ed una Banca comunale, addetta della gestione dei redditi prodotti dalle diverse comunità oltre che dei fondi ottenuti dallo Stato per la realizzazione delle opere e dei servizi.

Al nuovo livello furono riconosciuti, inoltre, compiti di amministrazione della giustizia, da realizzarsi anch'essi con il coinvolgimento dei consociati.

Ciò che distinse maggiormente il nuovo sistema fu, tuttavia, la singolare previsione di un modello di aggregazione comunale estraneo alle previsioni costituzionali, ma non per questo incompatibile con il modello federale in esse contemplato.

Secondo le disposizioni dell'art. 60 della su richiamata legge, le *Comunas* avrebbero potuto aggregarsi, infatti, in *Ciudades Comunales* e queste ultime, a loro volta, in *Federaciones Comunales* o *Confederaciones Comunales*⁴⁷.

nella struttura municipale e contribuivano con i loro delegati a formare tutti gli organi costituzionali sui quali si fondava la Repubblica socialista. Per una ricostruzione più puntuale del modello e delle sue declinazioni nelle diverse Repubbliche autonome in cui si organizzava il Paese, si rinvia a: M. GANINO, *Partecipare nella società socialista. Forme di manifestazione diretta dell'opinione e della volontà negli “Stati socialisti europei”*, Milano, 1987, 75-105; ID. *A partire dal basso. Autogestione e “Comunità locali” in Jugoslavia*, in S. BIANCHINI (a cura di), *L'enigma jugoslavo. Le ragioni della crisi*, Milano, 1989, pp. 101-137; P. NIKOLIĆ, *Il Comune nel sistema costituzionale e politico della Jugoslava*, in AA. VV., *Le autonomie regionali e il potere locale*, Roma, 1984, pp. 77 e ss.

⁴⁵ Cfr. H. BRICEÑO, T. MAINGON, *Avances y retrocesos de la democracia participativa en Venezuela*, in: Análisis / Friedrich-Ebert-Stiftung Venezuela, Caracas, 2015, all'indirizzo: <https://collections.fes.de/publikationen/content/titleinfo/457340>

⁴⁶ *Ley Orgánica de las Comunas*, in *Gaceta Oficial Extraordinaria* N° 6.011, 21 de diciembre de 2010.

⁴⁷ Numerosi sono gli scritti, oltre a quelli già citati, a cui poter riferirsi per una ricostruzione del modello. Tra i molteplici si rinvia a: A. LOVERA, *Los Consejos Comunales de Venezuela: ¿Democracia participativa o delegativa*, in: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 14, 1, Caracas, 2008, in: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-64112008000100008&script=sci_arttext; M. HARNECKER, *De los Consejos Comunales a las Comunas. Construyendo el*

Tali unioni territoriali avrebbero dato avvio ad un incremento inedito della partecipazione cittadina ai processi di assunzione delle decisioni aventi carattere ultra-locale, scongiurando quell'atomizzazione istituzionale che la rete dei Consigli comunali *desde abajo* aveva in passato procurato.

Nonostante le lodevoli intenzioni del Legislatore, il rafforzamento della partecipazione disciplinato nella Legge sui Consigli Comunali e nella *Ley Orgánica de las Comunas* non fu in ogni caso in grado di realizzare i risultati auspicati.

L'Esecutivo nazionale, infatti, nell'intento di coordinare i numerosi enti di livello locale, fece approvare una pluralità di disposizioni, le quali ebbero come unico risultato quello di imbrigliare lo spontaneismo decisionale delle unità locali, impedendo la realizzazione di tutte le politiche contrarie alle finalità della *Rivoluzione chavista*⁴⁸.

Al riguardo fu stabilita, *in primis*, l'obbligatorietà della registrazione delle *Comunas* presso i registri conservati dal *Ministero per la partecipazione popolare*⁴⁹, un dicastero appositamente costituito allo scopo di coordinare l'azione delle diverse realtà locali. L'Esecutivo in tal modo si assicurò non solo la possibilità di controllare tutti i movimenti popolari attivi nel territorio, ma anche la facoltà di negare l'iscrizione alle iniziative in contrasto con gli ideali del socialismo partecipativo a cui la nuova fase di governo si ispirava.

La registrazione fu assunta, inoltre, come *conditio sine qua non* per l'ottenimento dei finanziamenti statali, con la conseguenza che la stessa finì per divenire una garanzia di conformismo alle decisioni assunte dallo Stato centrale. La quasi totalità degli Enti locali accettò, infatti, le decisioni assunte dal Governo nazionale allo scopo di non vedersi negati i trasferimenti monetari che avrebbero consentito loro la realizzazione di progetti utili per la comunità⁵⁰.

L'autonomia decisionale delle *Comunas* fu, inoltre, rispetto al passato significativamente circoscritta. Gli indirizzi di governo e gli orientamenti generali della politica socio-economica furono infatti strettamente ancorati alle determinazioni dall'Esecutivo nazionale

Socialismo del Siglo XXI in: <http://www.rebellion.org/docs/97085.pdf>; M. LÓPEZ MAYA, *De la democracia participativa al Estado comunal. Evolución de la participación en Venezuela*, in: <http://www.redmunicipal.org/docs/EOS2012PonenciaMargaritaLopezMaya.pdf>; A. BELEN MERCADO, *Las regulaciones sobre la participación popular: las Juntas Vecinales de Bolivia (1994-2013) y los Consejos Comunales de Venezuela (1999-2010)*, in *Quaestio Iuris*, 12, 3, Rio de Janeiro, 2019, pp. 299-323;

⁴⁸ Si tratta delle cc.dd. *Leyes del Poder Popular* che si affiancano alla *Ley Orgánica de las Comunas*: la *Ley Orgánica del Poder Popular*, la *Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular*, la *Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal*, la *Ley Orgánica de Contraloría Social*, tutte in Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.011, 21 de diciembre de 2010. Come è stato acutamente osservato: «Por un lado, el Estado es el promotor tras este proceso democrático, pero por otro lado el mismo Estado constituye un freno para la autonomía de las organizaciones populares». R. LALANDER, J. N. VELÁSQUEZ-ATEHORTÚA, *El Protagonismo Femenino en la Radicalización de la Democracia Venezolana Bolivariana*, cit., p. 36.

⁴⁹ Inizialmente si trattava di uno speciale gabinetto della Presidenza della Repubblica – chiamato *Comissione presidenziale del potere popolare* – il quale aveva il compito di coordinare (*rectius* controllare) dal centro i movimenti popolari e favorire il dialogo tra essi e l'Esecutivo.

⁵⁰ L'assenza di autonomia nel potere di spesa rende del tutto evidente che le attuali *Comunas* venezuelane, altro non sono che simulacri di autogoverno. Goldfrank e González Esquivel evidenziano nello specifico che «a pesar del cierto grado de autonomía que poseían al inicio, (las Comunas) terminen siendo dependientes de la administración nacional». Cfr. B. GOLDFRANK, M. T. GONZÁLEZ ESQUIVEL, *Sistemas participativos en Brasil y Venezuela: orígenes y ocasos de dos modelos*. Riflessioni analoghe sono contenute in: M. PEÑA GUERRA, *Democracia representativa y participación ciudadana en Venezuela* (1958-2015), cit., p. 14.

ed in particolare agli obiettivi evidenziati nel *Plan de la Patria*, il piano socialista di sviluppo economico e sociale della Nazione.

Agli enti di iniziativa popolare, furono affiancati peraltro i *Districtos Motores de desarrollo* e gli *Ejes estratégicos de desarrollo territorial*, unità della Presidenza della Repubblica che, con l'intento formale di coordinare le politiche dei territori, si occupavano invero di coartare la volontà della cittadinanza verso gli obiettivi della Rivoluzione⁵¹.

A differenza dei Municipi, le *Comunas* – come anche le ulteriori aggregazioni ad esse sovraordinate – furono private da ultimo della potestà tributaria. Le istanze del potere popolare furono rimesse così senza eccezioni ai finanziamenti dell'Esecutivo, i quali vennero opportunisticamente dispensati per premiare la fedeltà dei territori alle politiche del regime, reiterando quelle logiche clientelari e paternalistiche della IV Repubblica, che la Rivoluzione si era ripromessa di combattere.

Il sistema attuato dal Presidente Chavez e perpetuato dal suo successore Maduro, sebbene pensato come uno strumento di estensione della partecipazione popolare atto a realizzare a parere di taluni la *democracia insurgente*⁵², finì così per trasformarsi in un meccanismo di controllo e dominazione della cittadinanza⁵³, in base al quale al popolo fu riservato un ruolo meramente marginale, limitato alla ratifica delle decisioni assunte dal Capo del Governo.

Tale degenerazione – unita alla politicizzazione delle *Comunas*, presto egemonizzate dai membri del PSUV – rappresentò una vera e propria *débâcle* della democrazia partecipativa venezuelana, la quale cessò di costituire un modello ispiratore per gli altri Stati centro e sudamericani⁵⁴.

3. Cuba: il *socialismo “consultivo”*

⁵¹ A norma dell'art. 14 della *Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno*, il Presidente della Repubblica potrà istituire infatti «*unidades territoriales que integran las ventajas comparativas de los diferentes ámbitos geográficos del territorio nacional, y que responde(n) al modelo de desarrollo sustentable, endógeno y socialista para la creación, consolidación y fortalecimiento de la organización del Poder Popular y de las cadenas productivas socialistas en un territorio delimitado, como fundamento de la estructura social y económica de la Nación venezolana*». Tali strutture, sono state individuate nei Motori di sviluppo e negli Assi strategici di sviluppo territoriale. I primi sono definiti dalla *Ley Orgánica de las Comunas*: «*unidades territoriales decretadas por el Ejecutivo Nacional que integra las ventajas comparativas de los diferentes espacios geográficos del territorio nacional, y que responde al modelo de desarrollo sustentable, endógeno y socialista*». I secondi, a norma dello stesso testo costituiscono, invece, «*unidad territorial de carácter estructural supralocal y articuladora de la organización del Poder Popular y de la distribución espacial del desarrollo sustentable, endógeno y socialista, con la finalidad de optimizar las ventajas comparativas locales y regionales, los planes de inversión del Estado venezolano en infraestructura, equipamiento y servicios, la implantación y desarrollo de cadenas productivas y el intercambio de bienes y servicios*».

⁵² È questa la definizione data da taluni autori al sistema. Si tratta di un'evoluzione della stessa democrazia partecipativa, caratterizzata dalla «*ripolitizzazione della società civile e dalla sua istituzionalizzazione*». Sul punto, in particolare M. Abensour, *Democracia insurgente e Institución*, in *Quaderns de Filosofia*, 48, 2012, pp. 31-48.

⁵³ Per un'analisi di questi aspetti: V. ADUCI MENDES, *Los consejos comunales, participación política y autoritarismo en Venezuela*, in *Confluente* – Dipartimento di Lingue, Letterature e Culture Moderne Università di Bologna, 4, 2, 2012, pp. 142-170.

⁵⁴ Cfr. M. LÓPEZ MAYA, *Venezuela: desde la democracia representativa al régimen sultánico de Nicolás Maduro*; in ID. *Giros políticos y desafíos democráticos en América Latina: enfoques de casos nacionales y perspectivas de análisis*, 2020, pp. 181-198 e ID. *Autoritarismo, izquierdas y democracia participativa en Venezuela*, in: *Nueva Sociedad*, 304, 2023, anche on-line all'indirizzo: <https://nuso.org/articulo/304-autoritarismo-izquierdas-democracia-participativa-venezuela/>

3.1. Il modello partecipativo cubano: genesi della Costituzione del 2019 e modelli di ispirazione

A vent'anni dall'approvazione della Legge Fondamentale venezuelana, l'isola di Cuba si dotò anch'essa di una nuova Costituzione⁵⁵ in sostituzione della precedente Legge fondamentale del 24 febbraio 1976⁵⁶. Quest'ultima, infatti, benché emendata nel 1992 e nel 2002, presentava un impianto ancora tipicamente staliniano⁵⁷, superato in Unione Sovietica già ai tempi delle riforme bréžneviane⁵⁸ e gorbacëviane⁵⁹ e certamente non più in linea con le evoluzioni realizzatesi a seguito della dissoluzione dell'"impero moscovita".

Il nuovo testo costituzionale, seppur non riconducibile – al pari della Carta venezuelana - alla categoria delle Norme fondamentali “partecipate”, si caratterizzò anch'esso, nella sua adozione, per un ampio coinvolgimento della popolazione, seppur orchestrato dai vertici del Partito comunista, la formazione che sin dal 3 ottobre 1965 si fece continuatrice dell'opera di emancipazione di tutte le forze rivoluzionarie che fin dagli anni Trenta del Novecento avevano combattuto il regime autoritario di Fulgencio Batista⁶⁰.

⁵⁵ Per una ricostruzione della nuova Costituzione cubana del 2019, si rinvia in lingua spagnola a: A. NOGUERA FERNÁNDEZ, *La Constitución cubana de 2019: un análisis crítico*, in UNED - Revista de Derecho Político, n. 105, 2019, pp. 361 e ss.; M. PRIETO VALDÉS, *Las novedades de la Constitución cubana aprobada el 24 de febrero de 2019*, in *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 17, 2019; A. CHAGUACEDA, E. VIERA CAÑIVE, *El destino de Sísifo. Régimen político y nueva Constitución en Cuba*, in *Polis – Revista Latinoamericana*, 58, 2021, pp. 1-20. J. Chofre-Sirvent, *La Constitución de Cuba de 2019 y el constitucionalismo socialista: realidades y desafíos*, in B. HOFFMANN, *Políticas sociales y reforma institucional en la Cuba pos-COVID*, Opladen, 2021, pp. 267-284. In lingua italiana possono vedersi i molteplici contributi pubblicati nel numero monografico della Rivista DPCE n. 1/2020. Tra essi un'attenzione particolare deve riservarsi a: L. CUOCOLO, *La Costituzione cubana del 2019, in bilico tra tradizione e innovazione*; M. C. LOCCHI, *La forma di governo nell'evoluzione del costituzionalismo cubano*; R. ORRÙ, *Il sistema delle fonti nella nuova Costituzione di Cuba del 2019*; G. MILANI, *I diritti politici nella Costituzione cubana del 2019*; S. RODRIGUEZ, *Il controllo sui procedimenti elettorali nella nuova Costituzione cubana. Riflessioni comparate*. Tutti i contributi sono consultabili all'indirizzo: <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/issue/view/42>. Sempre in lingua italiana un'utile ricostruzione è contenuta anche nel saggio: A. DEL GUERCIO, A. GUIDA, *Cuba: una Costituzione per le sfide del XXI secolo*, in: *NAD – Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società*, 1, 2019, pp. 47 e ss.

⁵⁶ Per un'analisi più estesa della parabola costituzionale cubana si veda J. VEGA VEGA, *Derecho constitucional revolucionario en Cuba*, La Habana, 1988; J. M. GOIG MARTÍNEZ, *Del autonomismo a la revolución. Historia del constitucionalismo en Cuba*, in *Revista de Derecho UNED*, 20, 2017, pp. 14 e ss., in <http://www.search.proquest.com/docview/1956037968>; T. Y. GUZMÁN HERNÁNDEZ, *Lineamientos, constitución y líneas para una reforma constitucional anunciada en Cuba*, in *Iberoamericana*, 57, 2015, pp. 173-178; G. CREPALDI, *Il sistema di diritto amministrativo cubano*, Torino, 2015. Con specifico riferimento alla Carta del 1976, si legga invece: A. MATTILLA CORREA, *La Constitución cubana de 1976: cuarenta años de vigencia*, La Habana, 2016.

⁵⁷ Tale Carta è considerata da Carrozza, una delle più fedeli imitazioni di quella sovietica, approvata per volere del dittatore georgiano nel 1936. Cfr. P. CARROZZA, *Il diritto socialista*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G. F. FERRARI (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, I, Roma-Bari, 2014, pp. 653.

⁵⁸ Il riferimento è ovviamente all'adozione dell'ultima Costituzione sovietica del 1977, la quale sostituì la precedente Carta del 1936. Per un'analisi del modello: P. BISCARETTI DI RUFFIA, C. CRESPI REGHIZZI, *La Costituzione sovietica del 1977*, Milano, 1979.

⁵⁹ Il riferimento è alle riforme costituzionali realizzate nel triennio 1988-1990 dal Segretario generale del PCUS e, poi, Presidente dell'Unione Sovietica Michail Gorbacëv: la Legge di revisione costituzionale, 1° dicembre 1988; le tre Leggi di revisione costituzionale del 20-23 dicembre 1989; la Legge di revisione costituzionale del 14 marzo 1990; la Legge di revisione costituzionale del 26 dicembre 1990. Sul punto: P. BISCARETTI DI RUFFIA, 1988-1990, *Un triennio di profonde trasformazioni costituzionali. In Occidente, nell'Urss e negli Stati Socialisti dell'Est europeo*, Milano, 1991, pp. 28-88.

⁶⁰ Per una ricostruzione del ruolo del Partito comunista isolano nelle vicende del Paese si veda su tutti: W. GOTT RICHARD, *Storia di Cuba*, Milano, 2008.

Le norme del nuovo testo costituzionale, più nello specifico, furono elaborate nel quinquennio 2013-2018 dall'Ufficio politico del partito unico ed, in seguito, redatte da una commissione del Parlamento monocamerale isolano, composta da 33 membri sotto la guida del fratello del *líder máximo* Raul Castro⁶¹.

A seguito dell'approvazione unanime del progetto da parte del *plenum* dell'*Asamblea Nacional del Poder Popular* (ANPP), il testo fu successivamente sottoposto - tra agosto e novembre 2018 - a consultazione popolare di tutti i cittadini cubani, ivi compresi quelli residenti all'estero.

Tale processo - articolato in 133 mila riunioni – vide la partecipazione ai lavori di oltre il 77,89% della popolazione. Nell'occasione, largo uso si fece anche degli strumenti tecnologici: il testo fu diffuso infatti sul sito di *Granma*, l'organo di stampa ufficiale del Comitato centrale del Partito comunista, ma anche su piattaforme private e indipendenti di discussione, quali su tutte Postdata.club e Facebook, *social* quest'ultimo in cui fu costituito il gruppo: «*Reforma constitucional de la República de Cuba*»⁶².

All'esito di tale complessa elaborazione furono formulati 780 mila suggerimenti, raccolti in 9.500 proposte di emendamento. La totalità degli emendamenti fu discussa dall'Assemblea Nazionale, la quale apportò 760 modifiche a 134 articoli, senza tuttavia recepire gli aspetti più innovativi proposti nelle istanze popolari, tra cui *in primis* l'elezione diretta del Presidente della Repubblica e l'introduzione di una forma di controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi.

Il testo finale predisposto dal Parlamento fu, infine, sottoposto a referendum popolare, convocato per il giorno 24 febbraio 2019 ed approvato dall'86,6% dei cittadini isolani che presero parte alla consultazione⁶³.

⁶¹ Il processo che ha portato all'introduzione della nuova Costituzione cubana del 2019 fu assai lungo e complesso. Se volessimo considerare le fasi prodromiche dovremmo addirittura retrodatarlo al 2011, quando Raúl Castro avviò un dibattito nazionale sugli interventi di pianificazione economica da attuare. Questo si sostanziò in 163 mila riunioni realizzatesi tra il dicembre 2010 e il febbraio 2011, all'esito delle quali furono elaborate delle *Linee guida*, poi approvate dal Parlamento. Il testo fu discusso dal VI *Congreso del Partido Comunista Cubano* (16-19 aprile 2011) e dalla *Prima Conferenza Nazionale* dello stesso, convocata per sentire il parere di tutti i militanti. Il 13 maggio 2013, l'Ufficio politico del PCC istituì un gruppo di lavoro, al fine di dare seguito alle riforme approvate dal Congresso del partito. I suoi lavori terminarono nell'aprile 2016, con la proposta di una pluralità di riforme in campo economico, annunciate nel corso del VII Congresso del PCC. Il testo fu quindi sottoposto all'Assemblea Nazionale del Potere Popolare che, nel giugno 2018, affidò ad una specifica commissione il compito di redigere un testo che sarebbe stato poi nuovamente sottoposto all'approvazione del popolo. Sul punto si veda: C. MESA-LAGO, *Las reformas de Raúl Castro y el congreso del Partido Comunista de Cuba: avances, obstáculos y resultados*, Documentos CIDOB América Latina, 35, 2011; M. BURGOS, *El proceso de reforma de la Constitución en Cuba*, Rebelión, 31 de julio de 2018. In merito al principio di partecipazione nell'ordinamento cubano si legga, invece, C. LINARES, P. E. MORAS, Y. RIVERO, *La participación. Diálogo y debate en el contexto cubano*, Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana, La Habana, 2004.

⁶² Per un approfondimento sul tema si rinvia a: <https://postdataclub.github.io/issues/201808/debate-en-postdataclub-numericos.html>. Sull'uso delle tecnologie nei processi costituenti si cfr. invece J. GLUCK, B. BALLOU, *New Technologies in Constitution-Making*, in *United States Institute of Peace Special Report*, 343, 2014.

⁶³ La partecipazione sebbene non pari a quella registratasi ai tempi della Costituzione del 1976, fu in ogni caso elevata. Al voto presero parte 7.800.000 Cubani su 9.200.000 aventi diritto, pari all'84% della popolazione.

La nuova Costituzione, pur confermando il carattere socialista dello Stato⁶⁴ (dichiarato irrevocabile dall'art. 4 Cost.)⁶⁵ e tutti i suoi corollari di unità del potere, doppia dipendenza e centralismo democratico (art. 101 Cost.), prevede modifiche sostanziali tanto nella forma di Stato quanto nella forma di governo⁶⁶.

Nel primo caso intese realizzare una tiepida apertura al mercato, provvide all'introduzione di un catalogo sistematico dei diritti⁶⁷ e riconobbe l'esistenza di forme di proprietà non statale⁶⁸.

Sotto il secondo profilo diede ingresso alla figura del Presidente della Repubblica e del Primo Ministro e stabilì l'automatica designazione del Presidente dell'Assemblea Nazionale anche alla carica di Presidente del Consiglio di Stato⁶⁹.

Per quanto ai nostri fini rileva, la Carta del 2019 attribuì inoltre ampia considerazione agli strumenti di partecipazione popolare⁷⁰, confermando l'insegnamento di Lenin secondo cui *le sole elezioni periodiche non avrebbero generato altro che il parlamentarismo venale e putrido tipico*

⁶⁴ Cuba, secondo la definizione offerta dall'art. 1 della Cost. si configura come: «*un Estado socialista de derecho y justicia social, democrático, independiente y soberano, organizado con todos y para el bien de todos*» e una «*república unitaria e indivisible, fundada en el trabajo, la dignidad, el humanismo y la ética de sus ciudadanos para el disfrute de la libertad, la equidad, la igualdad, la solidaridad, el bienestar y la prosperidad individual y colectiva*». Tale enunciazione è un'evoluzione rispetto a quella contenuta nell'art. 1 della Costituzione del 1976, secondo cui Cuba era un «*Estado socialista de trabajadores*». Per un approfondimento sugli aspetti fondamentali di tale forma di Stato si rinvia a: P. CARROZZA, *Il diritto socialista*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G. F. FERRARI (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, cit., pp. 583-615; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, 1988, pp. 375-554; ID., *Lineamenti generali dell'ordinamento sovietico*, Milano, 1956; D. J. R. SCOTT, *Le istituzioni politiche sovietiche*, Milano, 1969. P. GELARD, *Les systèmes politiques des Etats socialistes, II. Transpositions et transformations du modèle soviétique*, Paris, 1975. Con specifico riferimento al modello socialista cubano: P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Cuba*, Premessa, in *Costituzioni straniere contemporanee*, Vol. II, *Gli Stati socialisti*, Milano, 1980, pp. 279 e ss.

⁶⁵ Art. 4 c. 2: «*El sistema socialista que refrenda esta Constitución, es irrevocable*». Nel Preambolo della Costituzione si legge, invece, che il Paese «*no volverá jamás al capitalismo como régimen sustentado en la explotación del hombre por el hombre, y que solo en el socialismo en el comunismo el ser humano alcanza su dignidad plena*».

⁶⁶ Si utilizza l'espressione "forma di governo" come utilizzata da M. C. LOCCHI, *La forma di governo nell'evoluzione del costituzionalismo cubano*, cit., pp. 481-497. È evidente tuttavia che l'utilizzo di tale espressione è contestato dalla dottrina comparatistica più risalente con riferimento a contesti non riconducibili alle forme di Stato liberale e democratico-sociale. Cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir. XIX*, Milano, 1970, *passim*.

⁶⁷ La nuova Costituzione prevede un catalogo dei diritti ordinato in sei capitoli, nel quale si garantisce a tutti «*el goce y el ejercicio irrenunciable, imprescriptible, indivisible, universal e interdependiente de los derechos humanos*» (art. 41). Per un approfondimento di questi aspetti: G. F. FERRARI, *I diritti nel modello socialista cubano*, in *DPCE online*, 1, 2020, pp. 629-640.

⁶⁸ La Costituzione del 2019 ammette per la prima volta la proprietà privata su determinati mezzi di produzione a persone fisiche e giuridiche di nazionalità cubana e straniera (art. 22). Essa, tuttavia, ha solo un posto complementare nel modello economico adottato, che rimane aderente all'economia di piano. Così: M. IACOMETTI, *Il diritto di proprietà in Cuba: dalla rivoluzione castrista alla Costituzione del 2019*, in *DPCE online*, 1, 2020, pp. 749-768.

⁶⁹ Su questi punti si veda il già citato M. C. LOCCHI, *La forma di governo nell'evoluzione del costituzionalismo cubano*, cit., pp. 481-497.

⁷⁰ La Costituzione del 1976 non prevedeva strumenti di democrazia partecipativa. Un maggior protagonismo della *sociedad civil* cominciò a realizzarsi negli anni Ottanta, quando Castro nel III *Informe* del PCC diede avvio ad un processo di *rectificación* del modello esistente, incentrato su un maggior coinvolgimento del popolo nell'assunzione delle decisioni. Tale necessità fu incrementata con l'avvento di Raúl. Nel corso del VII Congresso del PCC fu approvato infatti il *Plan nacional de desarrollo económico y social hasta 2030: Propuesta de visión de la nación, ejes y sectores estratégicos* (PNDES), un documento programmatico nel quale si indicò espressamente tra gli obiettivi da realizzare: la costruzione di una democrazia popolare, integrale, partecipativa e socialmente rappresentativa, radicalmente diversa dalle democrazie liberali. Per maggiori approfondimenti.

della società borghese⁷¹. Solo un incremento della partecipazione attiva dei cittadini nella gestione della *res publica* avrebbe dato vita, infatti, ad una società rinnovata nella quale l'amministrato è amministratore di sé stesso, seppur entro i limiti che in seguito più dettagliatamente si chiariranno⁷².

Nel dare rinnovato impulso agli strumenti partecipativi, la nuova Legge Fondamentale individuò la propria ispirazione in una pluralità di modelli riconducibili tanto all'esperienza storica dello Stato socialista, quanto ai trascorsi della stessa nazione cubana ed in particolare al momento più rilevante del suo recente passato: la sollevazione democratica contro il dominio capitalista e reazionario della dittatura di Batista.

Non mancarono, infine, riferimenti a modelli estranei alla forma di Stato socialista, ma dotati di grande *vis* attrattiva negli ordinamenti del sub-continente. Il riferimento è ovviamente agli ordinamenti del *nuevo constitucionalismo* latinoamericano, il cui carattere innovativo non poteva certamente essere trascurato nella redazione di una Carta che si voleva quanto più moderna e inclusiva possibile.

Il primo modello ispiratore fu senza dubbio rintracciato nell'esperienza del modello socialista sovietico, il *Paese guida* che per decenni aveva ispirato la sua organizzazione in antitesi agli schemi della democrazia liberale.

In esso i diritti di partecipazione – ampiamente contemplati nelle prime esperienze di amministrazione rivoluzionaria (Cost. russa 1918) – erano tornati a costituire un elemento fondamentale della forma di Stato quanto meno a far tempo dalla formulazione del programma del PCUS del 1961, il documento programmatico nel quale erano state delineate le caratteristiche del socialismo avanzato e dello *Stato di tutto il popolo*.

L'attenzione a questo modello si incentrò invero più sui principi di fondo che sui singoli istituti delineati nella Costituzione del '77⁷³. Nel “primo paese socialista del mondo”, infatti,

⁷¹ L'espressione è riportata da A. TARZIA, *L'organizzazione territoriale nella nuova Costituzione cubana. Molte questioni aperte*, in *DPCE online*, 1, 2020, p. 606.

⁷² Sulla democrazia partecipativa nella Costituzione cubana si vedano in lingua italiana: L. G. SCIANELLA, *Il principio di partecipazione popolare nella nuova costituzione cubana*, in *DPCE* n. 1, 2020, pp. 557-584; in lingua inglese: L. CATÁ BACKER, F. SPIANO, J. KORMAN, *Popular Participation in the Constitution of the Illiberal State. An Empirical Study of Popular Engagement and Constitutional Reform in Cuba and the Contours of Cuban Socialist Democracy 2.0*, in *Emory International Law Review*, 34, 2019, pp. 1-75, in <https://ssrn.com/abstract=3383172>.

⁷³ La partecipazione del popolo nell'organizzazione e nel funzionamento degli organi costituzionali è, come è noto, una caratteristica indefettibile dello Stato socialista. In questo modello, tutto il diritto (anche quello che in Occidente definiremmo “naturale”) è, infatti, espressione dalla base sociale, la quale proprio per questo è chiamata a manifestare le proprie esigenze e i propri *desiderata* nella fase di progettazione delle norme. Nell'ordinamento sovietico, in particolare, il principio partecipativo fu ampiamente contemplato nella Legge fondamentale della RSFSR del 1918, la prima Carta socialista adottata nel Paese. Tale documento, in adempimento alle idee manifestate da Lenin nelle *Tesi di Aprile*, attribuì il potere ai *Soviet*, organizzazioni costituite nelle città e negli agglomerati rurali per la decisione di tutte le questioni di importanza puramente locale. In essi le decisioni venivano assunte dai deputati eletti, i quali si trovavano però in stretta fusione con i governati, chiamati ad esprimere le proprie opinioni in assemblee allargate con funzione consultiva. La Costituzione staliniana del 1936, adottata per tutti i territori dell'Urss, trasformò successivamente i Soviet in «assemblee rappresentative» di tipo parlamentare, depotenziando gli aspetti di diretta partecipazione popolare. Un *revival* di democrazia partecipativa si ebbe infine – come detto – con l'approvazione del programma del PCUS del 1961, i cui elementi innovativi furono in seguito trasfusi nella Costituzione del 1977. Quest'ultima, al fine di realizzare la «società dell'autentica democrazia», prevede un significativo potenziamento della partecipazione dei lavoratori nella vita dello Stato lungo due direzioni: un maggior contributo di essi nella determinazione degli affari di Stato (art. 94) ed il potenziamento del ruolo delle organizzazioni di massa (sindacati, *komsomol*, organizzazioni cooperative) alle quali

la partecipazione aveva interessato più le organizzazioni di massa che i singoli cittadini, mentre gli istituti di democrazia deliberativa avevano assunto un ruolo ancora piuttosto marginale nell'attività di *rule making*.

L'estensione della democrazia partecipativa costituiva inoltre uno strumento funzionale alla realizzazione della società comunista auto-amministrata, obiettivo questo non ricompreso tra le finalità alle quali l'ordinamento cubano ispira la propria azione.

Una significativa apertura alla democrazia partecipativa fu ravvisabile, inoltre, nella *Linea di massa*, il principio di partecipazione enunciato da Mao nella Guerra Civile e costituzionalizzato da Deng Xiaoping nella Carta del 1982⁷⁴.

Con la caduta dell'Unione Sovietica, l'isola caraibica dovette ricercare, infatti, nella Repubblica popolare cinese un nuovo modello di ispirazione. In tale contesto, la democrazia partecipativa trovò la propria origine nei procedimenti di amministrazione della giustizia, ove le masse furono mobilitate allo scopo di cooperare nell'elaborazione dei criteri essenziali che i Tribunali popolari avrebbero poi applicato nella soluzione delle controversie⁷⁵.

L'idea di una significativa partecipazione dei cittadini alla gestione degli affari pubblici – bruscamente interrotta dalle tumultuose vicende della Rivoluzione culturale - fu in seguito rilanciata dal successore di Mao – Deng Xiaoping - ed estesa ben aldilà del settore della giustizia. Il leader comunista organizzò, infatti, l'intero apparato costituzionale incentrandolo su assemblee di base, incaricate di cooptare i membri dell'Assemblea del Popolo. In tali sedi i cittadini furono chiamati non solo a partecipare alla redazione delle normative, ma anche ad esercitare il controllo sull'operato dei delegati e ad esprimersi sui canoni di interpretazione delle leggi.

venivano trasferite nuove funzioni. Per una ricostruzione ampia e particolareggiata del modello partecipativo nello Stato sovietico, ma anche nelle Costituzioni degli altri Stati socialisti europei, si veda M. GANINO, *Considerazioni sulla «partecipazione» nelle Costituzioni degli Stati socialisti europei*, in AA. VV., *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Milano, I, 1987, pp. 526-577; ID., *Partecipare nella società socialista. Forme di manifestazione diretta dell'opinione e della volontà negli «Stati socialisti europei»*, cit., pp. 13-74; N. D. DANELCIUC-COLODROVSKI, *Le développement des dispositifs participatifs dans les pays de l'Est: une solution à la crise de la démocratie représentative?*, in *Nad – Nuovi Autoritarismi e Democrazie*, 6, 1, 2024, pp- 196-224, in: [pphttps://riviste.unimi.it/index.php/NAD/article/view/23963/21374](https://riviste.unimi.it/index.php/NAD/article/view/23963/21374)

⁷⁴ Per una ricostruzione dell'ordinamento costituzionale cinese, prima delle riforme degli anni Novanta che ne hanno modificato in buona parte l'essenza si veda: P. BISCARETTI DI RUFFIA, *La Repubblica Popolare Cinese*, Milano, 1977 e C. DONATI, F. MARRONE, F. MISIANI, *Stato e costituzione in Cina*, in: *Revue internationale de droit comparé*, 1977, 29-3 pp. 625-62; A. RINELLA, E. CONSIGLIO, *Si governano così. Cina*, Bologna, 2006; M. MAZZA, *La Cina*, in M. MAZZA (a cura di), *I sistemi del lontano Oriente*, Milano, 2019, pp. 48 ss.

⁷⁵ Tali pratiche si realizzarono nel corso dei c.d. processi di massa (*jen min kung shen*), organizzati dalle forze rivoluzionarie nel periodo dello Yenan (1934-1945). Si trattava, come è evidente, di un espediente per trasformare la risoluzione giudiziaria di un singolo caso in un'occasione per educare e indottrinare le masse. Tale partecipazione attiva fu in seguito sostituita da una forma più attenuata di concorso popolare detta *kung-k'ai shen-p'an*, nella quale la popolazione è unicamente invitata ad assistere allo svolgimento dei processi. La linea di massa trovò infine manifestazione anche attraverso la partecipazione di *assessori popolari* allo svolgimento del lavoro giudiziario, come previsto dalla Legge organica dei Tribunali popolari del 21 settembre 1954. Essi, in base a tale disposizione, furono dotati degli stessi poteri decisionali dei giudici e, con il loro voto, erano in grado di determinare l'esito della causa, mettendo in minoranza il magistrato di carriera. Cfr. E. DELL'AQUILA, *Il diritto cinese. Introduzione e principi generali*, Padova, 1981, pp. 196-217.

L'organizzazione municipale fu, in un secondo tempo, arricchita da ulteriori esperienze partecipative (*kentan*), per mezzo delle quali i cittadini furono chiamati ad esprimersi su questioni amministrative di primaria importanza per il loro territorio, quali ad esempio l'approvvigionamento idrico, i contratti agrari, l'organizzazione del sistema scolastico di base⁷⁶.

Un ultimo incremento del modello partecipativo trovò, infine, realizzazione sotto la presidenza dell'attuale Segretariato di Xi Jinping, il quale a far tempo dal 2012 provvede alla convocazione della c.d. *Conferenza Politica Consultiva* (*Zhōngguó Rénmín Zhèngzhì Xiéshāng Huìyì*), un sistema di riunioni di livello territoriale e di categoria, incaricate di supervisionare l'attività delle assemblee legislative, nonché di fornire supporto alle attività della Pubblica amministrazione⁷⁷.

L'insieme di tali modelli ispirò ampiamente l'Ufficio politico del Partito Comunista cubano, il quale volle individuare nella partecipazione uno degli elementi chiave intorno al quale riformare il sistema costituzionale vigente.

Un ampio ricorso alla partecipazione costituiva peraltro – come anticipato – un elemento ravvisabile anche nell'esperienza storica del Paese caraibico e, più nello specifico, nella modalità originaria di gestione del potere, propria del periodo della *provisionalidad revolucionaria* – la fase cronologica compresa tra la Rivoluzione castrista e l'adozione della Carta del 1976, nella quale le decisioni venivano assunte in forma c.d. *gran asamblea*, ossia dal popolo riunito nelle piazze e senza le intermediazioni proprie della democrazia rappresentativa⁷⁸.

In tale contingenza storica, le avanguardie della Rivoluzione erano solite organizzare infatti nei centri abitati più estesi, assemblee e dibattiti aperti per la discussione dei progetti di legge, in seguito adottati dal Comitato Esecutivo socialista.

Fonte di ispirazione per il costituente cubano fu infine, come detto, la nuova ondata di riforme costituzionali inaugurata nel sub-continente latinoamericano con l'elaborazione delle Carte di Venezuela, Ecuador e Bolivia⁷⁹. In detti ordinamenti, come è noto, la

⁷⁶ Tale modello prese avvio nel 1996 nei comuni di Wenling, Wuhan e Fujian, ma presto si estese nel resto del Paese. Oggi interessa oltre il 70% dei governi locali della Repubblica popolare cinese.

⁷⁷ Cfr. L. A. NOCERA, *Il modello consultivo cinese tra ambiente e strumenti di democrazia partecipativa*, in *federalismi.it*, n. 28, 2023.

⁷⁸ Rompendo con la tradizione parlamentare (*l'Assemblea dei sergenti*), Castro fin dalla Prima Dichiarazione dell'Avana (3 settembre 1960), dichiarò che tutte le decisioni sarebbero state assunte direttamente dal popolo costituente, il quale si riuniva in *Asemblea General Nacional del Pueblo de Cuba*. Le leggi in tal modo – e fino al 1976 – furono assunte per acclamazione da tutti gli uomini e le donne che condividevano gli ideali della rivoluzione (anche privi di cittadinanza). Tale sistema fu utilizzato per l'approvazione delle leggi di riforma agraria (17 maggio 1959 e 3 ottobre 1963), di riforma urbana (14 ottobre 1960), di nazionalizzazione dell'istruzione (6 giugno 1961), di nazionalizzazione delle industrie e dei settori economici più importanti del Paese (6 luglio 1960). Così L. G. SCIANELLA, *Il principio di partecipazione popolare nella nuova costituzione cubana*, cit., pp. 205-206 e A. TARZIA, *L'organizzazione territoriale nella nuova Costituzione cubana. Molte questioni aperte*, cit., p. 594. Per un approfondimento su tale periodo si rinvia a: J. VALDÉS PAZ, *Cuba. La constitución del poder revolucionario (1959-1963)*, in: *The Latin Americanist*, 3, 2009, p. 15.

⁷⁹ Per un approfondimento sulle relazioni tra la Costituzione cubana e il nuovo costituzionalismo latinoamericano si rinvia a: V. C. BOBES LEÓN, *La nueva constitución cubana frente al nuevo constitucionalismo latinoamericano*, in *Rev. Mex. de Ciencias Políticas y Sociales*, 245, 2022, pp. 21-47 e, in lingua italiana, A. MASTROMARINO, *La costituzione cubana del 2019 nel contesto del nuevo constitucionalismo latinoamericano: un dialogo regionale possibile?*, in *DPCE online*, 1, 2020, pp. 465-480. Per una

partecipazione popolare fu ampiamente contemplata sia nelle forme delle *consultas previas* sia nella previsione di vere e proprie istituzioni locali organizzate in antitesi alle strutture della democrazia rappresentativa⁸⁰.

L'Assemblea costituente cubana, in ragione del gradimento ottenuto da queste riforme presso i cittadini dei rispettivi Stati, non poté quindi che guardare ad esse con interesse, replicando all'interno dell'ordinamento istituti innovativi come le assemblee dei cittadini, il cui uso fu presto generalizzato proprio sull'esempio dell'esperienza realizzatasi nel vicino Venezuela.

3.2. Istituti di democrazia partecipativa nel modello cubano: previsioni normative, applicazioni, limiti

Dal punto di vista normativo, il principio della partecipazione ha trovato esplicita menzione nell'art. 80 della Costituzione⁸¹, disposizione nella quale si riconosce a tutti i cittadini ultra sedicenni - oltre al diritto alla partecipazione attraverso i consueti strumenti di democrazia rappresentativa e diretta (tra i quali la revoca di mandato⁸², la *rendición de cuentas* e l'iniziativa legislativa in materia costituzionale⁸³), la facoltà di esprimersi in *consultas populares*.

ricostruzione più generale sul nuovo costituzionalismo latinoamericano si rinvia a: R. GARGARELLA, C. COURTIS, *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas y interrogantes*, Santiago del Chile, 2009; R. VICIANO PASTOR, R. MARTÍNEZ DALMÁU, *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal*, in *Revista General de Derecho Público Comparado*, 2011; A. MASTROMARINO, *Il nuevo constitucionalismo latinoamericano: una lettura in prospettiva*, in *DPCE*, 2, 2020, pp. 317-362.

⁸⁰ Per una ricostruzione di massima dei molteplici modelli partecipativi latinoamericani si vedano: O. COLPARI, *La nueva participación ciudadana en Bolivia y Ecuador*, in: *Nómadas. Revista de Ciencias Sociales y Jurídicas*, núm. Especial: América Latina, 2011, pp. 113-139; F. HEVIA, *Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina*, in E. DAGNINO, A. J. OLVERA, A. PANFICHI (coord.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, 2006, pp. 367-398. J. Font, *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*, in A. ZICCARDI (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Ciudad de México, pp. 23-42.

⁸¹ Art. 80: «Los ciudadanos cubanos tienen derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder del Estado; en razón a esto pueden, de conformidad con la Constitución y las leyes: a) estar inscritos en el registro electoral; b) proponer y nominar candidatos; c) elegir y ser elegidos; d) participar en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; e) pronunciarse sobre la rendición de cuenta que les presentan los elegidos; f) revocar el mandato de los elegidos; g) ejercer la iniciativa legislativa y de reforma de la Constitución; h) desempeñar funciones y cargos públicos; y i) estar informados de la gestión de los órganos y autoridades del Estado».

⁸² La revoca del mandato è un istituto particolarmente diffuso in America meridionale. Fu introdotto per la prima volta in Argentina, nella provincia di Cordoba nel 1923, seguita dalla provincia di *Entre Ríos* nel 1933. Fu però tra la fine del Novecento e i primi anni del nuovo secolo che – dopo le lunghe esperienze autocratiche – l'istituto fu riscoperto con l'obiettivo di contrastare quella marginalizzazione che l'elettorato aveva subito ad opera delle giunte militari. Esso fu introdotto, infatti oltre che in Venezuela e Colombia, in Perù, Bolivia, Ecuador e Messico. La stessa Corte interamericana – nelle sue pronunce e nei suoi report – ha ampiamente favorito l'attuazione dell'istituto (Es. voto concorrente del giudice Garcia Sayan nella sentenza *Yatama vs. Nicaragua* del 2005). Per un approfondimento sulla diffusione del *recall* in America Latina si rinvia a: V. FARA “*Revocatoria de mandato*”: *origini e diffusione di un particolare istituto di democrazia diretta in America Latina*, in *DPCE*, 3, 2012, pp. 962-977.

⁸³ Si tratta in ogni caso di proposte non vincolanti, posto che ai sensi dell'art. 103 della Cost. «*la Asamblea Nacional del Poder Popular es el único órgano con potestad constituyente y legislativa en la República*».

La previsione di tale strumento non rappresenta invero una novità nell'ordinamento caraibico, posto che il medesimo trovava specifica menzione anche nella precedente Carta costituzionale, ispirata nella sua redazione alla Legge Fondamentale della Germania democratica del 1968, come revisionata nel 1974⁸⁴.

A tale rimedio si era fatto ricorso, infatti, per l'approvazione di quattro compilazioni normative di primaria importanza per l'ordinamento: la Legge sull'infanzia e la gioventù del 1978, il codice penale del 1979, la legge sulle cooperative agricole del 1982, il codice del lavoro del 1984⁸⁵.

Con la disposizione dell'art. 80 dell'attuale Costituzione, il legislatore si è posto come obiettivo però la generalizzazione dell'istituto, rendendo il suo ricorso una prassi consueta nell'iter di approvazione delle leggi.

Il principio di partecipazione è stato ribadito inoltre nell'art. 108 della Cost., ove si raccomanda l'intervento popolare nel procedimento legislativo e nell'art. 195 Cost., disposizione questa diretta a promuovere la partecipazione della comunità nella soluzione di tutti i problemi che direttamente la riguardano.

Le richiamate previsioni, peraltro, lungi dall'essere una mera manifestazione di principio all'interno di una Costituzione ampiamente programmatica, hanno trovato estesa applicazione nei cinque anni di vigenza della nuova Carta.

Esempio emblematico di tale applicazione è stata, ad esempio, la procedura di approvazione del nuovo *Código de la Familia*, il *corpus* normativo approvato nel 2022 in sostituzione della precedente legge del 1975.

Nell'iter che ha condotto all'adozione di esso, le *consultas públicas* - chiamate ad esprimersi sul testo elaborato dal Ministero della giustizia – hanno dato corso, infatti, ad oltre 80 mila riunioni tra il febbraio e l'ottobre 2022, avanzando emendamenti in merito al 49% delle disposizioni contenute nell'articolato.

I cittadini, riuniti in assemblee fisiche o virtuali, hanno discusso e manifestato, in particolare, la volontà di sostituire le strutture tipiche della famiglia tradizionale con un modello di unione più inclusivo, fondato più sui valori dell'affetto e della solidarietà indipendentemente dalle identità di genere e dalle preferenze sessuali.

Tali modificazioni, trasmesse alla sede parlamentare, sono state recepite quindi nel testo della legge, il quale deve intendersi oggi come effettiva espressione della volontà popolare in materia.

⁸⁴ L'art. 65 c. 3 della Costituzione della Repubblica Democratica Tedesca disponeva infatti la discussione preventiva dei progetti di legge di «fondamentale importanza», con l'obbligo di debito utilizzo dei risultati. Tale sistema fu utilizzato per l'approvazione della Legge sulle rappresentanze popolari locali del 1973, per la Legge sulle cooperative agricole di produzione del 1981, per l'approvazione dei Codici civile e di diritto familiare. Non fu utilizzata, di contro, per l'approvazione della legge di emendamento alla Costituzione del 1974. Cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA (a cura di), *Costituzioni straniere contemporanee – volume secondo. Gli Stati socialisti*, Milano, 1987, pp. 84-85.

⁸⁵ *Código de la Familia* (Ley n. 1289/1975), *Código de la Niñez y la Juventud* (Ley n. 16/1978), *Ley de Cooperativas Agropecuarias* (Ley n. 36/1982), *Código Penal* (Ley n. 62/1987).

Non diversamente che in Venezuela, inoltre, la democrazia partecipativa ha trovato nel livello di governo municipale il proprio canale di elezione⁸⁶.

Ai sensi dell'art. 200 Cost., l'Assemblea municipale è obbligata ad intervenire sempre nel rispetto del diritto di petizione e di partecipazione dei cittadini⁸⁷.

Questi ultimi – secondo le disposizioni della *Ley* n. 132/2019⁸⁸ - sono titolari non solo della facoltà di partecipare alle assemblee locali del potere popolare (unitamente ai rappresentanti delle organizzazioni sociali più rilevanti sul territorio), ma anche della possibilità di dar luogo anche a *Consigli popolari*, organi di tipo tribunizio incaricati di esercitare un'attività di controllo sugli enti, oltre che di cooperare per il soddisfacimento dei bisogni della popolazione (artt. 198-199 Cost.)⁸⁹.

Anche in questo caso le previsioni della Carta hanno trovato larga applicazione nella prassi. Ne sono esempi i ben 106 Consigli popolari istituiti nella capitale Habana, con l'incarico di esercitare un controllo costante sui poteri delegati.

Come in Venezuela, tuttavia, anche nell'isola di Cuba, l'ampio riconoscimento della partecipazione popolare ha conosciuto una significativa contrazione delle sue capacità innovative in ragione delle caratteristiche proprie della sua forma di Stato.

Innanzitutto, la convocazione delle *consultas populares* è stata rimessa al solo apprezzamento delle Assemblee del Potere Popolare - Nazionale e locali - le quali hanno facoltà di procedere alla convocazione delle stesse solo “*qualora lo ritengano opportuno, in relazione alla natura della normativa che si sta trattando*”. La partecipazione è rimasta così circoscritta ai soli processi partecipativi *top-down*, strumenti – da soli - incapaci di far emergere la volontà di cambiamento propria del potere popolare.

Le deliberazioni assunte con l'apporto dei dibattiti avutisi in *consultas populares* sono state assoggettate, inoltre, al rispetto della legalità socialista (art. 9 Cost.)⁹⁰. Tali decisioni, al pari di qualsiasi altro atto normativo ed esecutivo adottato nel Paese, devono necessariamente uniformarsi alle direttive del regime comunista, pena l'annullamento da parte degli organi politici sovraordinati a quelli di emanazione.

⁸⁶ Cfr. O. ECHAVARRÍA, *Políticas públicas, participación ciudadana y desarrollo local en el ordenamiento jurídico cubano: de la Constitución de 1976 a la de 2019*, in *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 5, 2019, pp. 58-70 e O. HERNÁNDEZ AGUILAR, *La autonomía municipal en el constitucionalismo latinoamericano: realidad y perspectivas en el caso de Cuba*, in *Cuest. Const.* 30, 2014, pp. 91-122.

⁸⁷ Art. 200 Cost: «*La Asamblea Municipal del Poder Popular, a los efectos de garantizar los derechos de petición y de participación ciudadana: a) convoca a consulta popular asuntos de interés local en correspondencia con sus atribuciones (...)*».

⁸⁸ *Ley* n. 132/2019, *De Organización y Funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares*, in *Gaceta Oficial* n. 6 Extraordinaria, 16 de enero de 2020.

⁸⁹ Tali organi furono ipotizzati da Castro fin dalla metà degli anni Ottanta ed inseriti nella precedente Legge Fondamentale, in occasione della riforma del 1992. Secondo le previsioni dell'art. 199 dell'attuale Costituzione essi esercitano «*ejerce(n) el control sobre las entidades de producción y servicios de incidencia local, y trabaja(n) activamente para la satisfacción, entre otras, de las necesidades de la economía, de salud, asistenciales, educacionales, culturales, deportivas y recreativas, así como en las tareas de prevención y atención social, promoviendo la participación de la población y las iniciativas locales para su consecución*».

⁹⁰ Si tratta della consueta subordinazione del diritto alle esigenze del regime comunista, caratteristica tipica di questa forma di Stato. L'art. 9 Cost. dispone al riguardo che: «*Cumplir estrictamente la legalidad socialista es una obligación de todos*». Per un approfondimento sull'applicazione di questo principio nel modello costituzionale isolano si rinvia a: A. GUNTIN GUERRA, *La legalidad socialista en el proceso de rectificación de errores*, in *Revista Cubana de Derecho*, 34, 1988, pp. 145-152.

Gli atti normativi partecipati rimangono esposti, inoltre – non diversamente da tutte le altre leggi dello Stato - al superamento o all’abrogazione decretata dal Consiglio di Stato (il *Presidium* dell’Assemblea)⁹¹, organo la cui potestà di intervento non solo è considerata illimitata *ratione materiae*, ma anche svincolata dai requisiti di necessità e urgenza in altre occasioni richiesti alla normazione dell’organo esecutivo (art. 107 Cost.).

Tale previsione risulta, come è evidente, di non poco momento, specie se si consideri che il ricorso alla medesima risulta tutt’altro che infrequente nel sistema, e ciò in ragione dei lunghi periodi di inattività del Parlamento unicamerale.

Con l’introduzione della figura del Presidente della Repubblica (artt. 125 e 126 Cost.) e la curvatura in senso presidenziale della forma di governo, gli atti espressione delle istanze popolari sono stati sottoposti, peraltro, anche alla concorrenza dei decreti presidenziali, fonti normative di portata generale, salvo l’intervento di specifiche limitazioni da parte dell’organo parlamentare.

Persino in ambito locale, in ragione della natura stessa degli Enti in cui si suddivideva il territorio, l’apporto popolare ha finito per essere particolarmente contenuto.

Il Comune, benché dotato di potestà normativa, è stato istituito infatti come un semplice strumento di decentramento ed esecuzione delle decisioni assunte dallo Stato centrale, non è dotato di entrate proprie si vede obbligato ad adottare documenti contabili (bilancio e piano economico-sociale) necessariamente conformi agli indirizzi stabiliti dal Consiglio dei ministri.

Le deliberazioni al suo interno assunte rimangono, inoltre, assoggettate alla possibile sospensione del Consiglio di Stato ovvero alla revoca – totale o parziale – da parte delle Assemblee del Potere Popolare Provinciali e Nazionale nel caso in cui esse si ponessero in contrasto con le disposizioni contenute in leggi superiori o con gli interessi più generali della comunità (art. 184 lett. j).

Quanto al ruolo dei Consigli popolari, deve evidenziarsi, invece, che lo stesso si è visto nella prassi ampiamente circoscritto, in ragione della mancata previsione di una struttura amministrativa ad esso connessa, un supporto viceversa indefettibile ai fini dell’efficacia della funzione di controllo.

Infine, come è tipico per ogni forma di Stato socialista, occorre ricordare che l’intero apporto partecipativo risulta nel sistema ampiamente circoscritto, in ragione del ruolo esercitato nel sistema dal Partito comunista “*unico, martiano, fidelista, marxista e leninista*”⁹².

⁹¹ Si tratta dell’organo chiamato a rappresentare – secondo i principi dello Stato socialista – l’Assemblea Nazionale nel periodo intercorrente tra le due sessioni annuali.

⁹² Art. 5: «*El Partido Comunista de Cuba, único, martiano, fidelista, marxista y leninista, vanguardia organizada de la nación cubana, sustentado en su carácter democrático y la permanente vinculación con el pueblo, es la fuerza política dirigente superior de la sociedad y del Estado. Organiza y orienta los esfuerzos comunes en la construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista. Trabaja por preservar y fortalecer la unidad patriótica de los cubanos y por desarrollar valores éticos, morales y cívicos.*». Per un approfondimento sull’organizzazione e il ruolo del Partito comunista nel Paese si rinvia a: M. A. ORLANDI, *Il partito comunista nella nuova Costituzione cubana*, in DPCE online, 1, 2020 pp. 499-515.

Quest'ultimo, secondo le disposizioni della nuova Carta⁹³, è il solo incaricato di organizzare e orientare tutti gli sforzi della collettività verso l'edificazione del socialismo e, quantunque non sia dotato di controllo diretto sulle assemblee e le relative candidature⁹⁴, risulta invero facoltizzato ad indirizzare – per mezzo dell'intervento dei suoi affiliati in assemblea – tutte le decisioni ivi assunte, configurandosi come il «*verdadero órgano de gobierno que domina todo el poder*»⁹⁵.

Le sue decisioni – come è stato giustamente sottolineato⁹⁶ - hanno costituito finora e continuano a costituire una vera e propria fonte *extra ordinem* dell'ordinamento, alla quale tutta la produzione normativa deve uniformarsi.

Per le ragioni qui brevemente richiamate, l'insieme delle innovazioni partecipative introdotte nella Carta del 2019 si sono tradotte nei fatti in strumenti poco incisivi e, nel complesso, incapaci di realizzare quel socialismo 2.0 auspicato alla morte di Fidel.

4. Brevi considerazioni conclusive

Richiamate le linee essenziali delle esperienze venezuelana e cubana ed individuati gli esiti a cui le medesime sono pervenuti nella prassi, qualche osservazione resta da dedicarsi alle motivazioni per le quali il coinvolgimento popolare nei processi decisionali non si sia tradotto nei casi *de quibus* in effettiva democratizzazione degli ordinamenti.

Una prima ragione può scorgersi innanzitutto nelle caratteristiche proprie dei modelli partecipativi adottati. Tali istituti, infatti, a dispetto delle enfatiche enunciazioni di protagonismo popolare nell'assunzione delle decisioni, si sono strutturati per lo più in procedimenti *top-down*, disposti dai vertici degli Esecutivi intenzionati ad estendere le deliberazioni oltre la sede parlamentare. La collettività organizzata, di contro, si è vista impedita ogni possibilità di rendersi promotrice di iniziative o *forum* di discussione aventi ad oggetto questioni non ricomprese nelle agende governative.

Le logiche adottate nell'attuazione dei predetti procedimenti sono risultate conformi, inoltre, a quelle proprie delle “*criticate*” democrazie tradizionali. Parimenti che in esse, infatti, i cittadini hanno visto sovente la propria partecipazione sprovvista di adeguati strumenti di

⁹³ A differenza del modello sovietico, la Costituzione del 1976 difettava di un'espressa previsione in cui si riconosceva al partito il ruolo di indirizzo nel sistema.

⁹⁴ Queste ultime – a far tempo dal 1992 - sono espressione delle *Comisiones de Candidaturas*, composte da rappresentanti della *Central de Trabajadores de Cuba*, dei Comitati di difesa della rivoluzione, della Federazione delle donne cubane, dell'Associazione nazionale dei piccoli agricoltori, della Federazione studentesca universitaria e della Federazione di Studenti delle scuole superiori. Esse selezionano i candidati alle Assemblee del Potere popolare provinciali e Nazionale, mentre a livello municipale le candidature sono libere. La scelta avviene sulla base del merito, del patriottismo, della storia rivoluzionaria.

⁹⁵ Cfr. R. ORRÙ, *Il sistema delle fonti nella nuova Costituzione di Cuba del 2019*, cit., p. 59.

⁹⁶ Cfr. R. ORRÙ, *Il sistema delle fonti nella nuova Costituzione di Cuba del 2019*, cit., p. 31, ma anche L. CUOCOLO, *La Costituzione cubana del 2019, in bilico tra tradizione e innovazione*, id., p. XII, il quale osserva che le disposizioni costituzionali non prevalgono sulla volontà elaborata dal Partito unico.

informazione e hanno dovuto assumere le decisioni in modo inconsapevole, abbandonati alle lusinghe della propaganda di regime.

Solo l'isola di Cuba, sotto tale profilo, ha visto realizzarsi una situazione parzialmente più favorevole, ma ciò – invero - non per volontà del Governo, quanto per l'indefesso impegno della cittadinanza, la quale si è attivata – in modo assolutamente inedito nella sua storia - nel raccogliere dati e informazioni anche attraverso canali non convenzionali di comunicazione politica, proponendo – all'esito di tali operazioni - riforme innovative, tanto in sede costituente, quanto in materia di diritto di famiglia.

Anche in quest'ultimo caso, tuttavia, le *consultas populares* si sono viste costrette ad operare in assenza di facilitatori ed osservatori specificamente formati, soggetti che viceversa avrebbero potuto adeguatamente assisterle, supportando le masse nell'assunzione di decisioni più consapevoli e conformi al soddisfacimento degli interessi collettivi.

Nelle assemblee partecipative analizzate, l'assunzione delle decisioni è avvenuta, poi, sulla base di logiche tipiche del principio di maggioranza, realizzando un'esperta politicizzazione dei dibattiti per opera degli affiliati alle formazioni politiche vicine all'Esecutivo. Le adunanze cittadine, da strumento di ricerca di soluzioni condivise, si sono trasformate così in sedi nelle quali venivano replicati i dibattiti parlamentari ed in cui le forze di maggioranza (o i membri del Partito unico – nel caso di Cuba) operavano con l'intento di far convalidare la linea politica del Governo, la sola ritenuta funzionale agli interessi dell'ordinamento.

Come sottolineato da Hamecker¹, le assemblee cittadine – prive delle garanzie che la democrazia rappresentativa accorda alle minoranze – non hanno costituito, inoltre, lo spazio più idoneo a dare voce ai gruppi svantaggiati. I membri di tali raggruppamenti – ivi compresi i *vulnerabili* a cui le novelle legislative hanno dato specifica attenzione – si sono trovati infatti non di rado emarginati nei dibattiti ed impediti nelle loro necessità di ricevere trattamenti differenziati, compensativi della propria condizione.

Poco funzionale alla valorizzazione della *voluntad popular* è apparsa, ancora, la decisione di rendere la fase deliberativa e la fase esecutiva generalmente distinte e non immediatamente consequenziali. Per volontà del potere centrale, di frequente in contrasto con la lettera stessa della norma, la cittadinanza è stata infatti per lo più esclusa dal coinvolgimento in tutte fasi del processo decisionale. Simile decisione si è tradotta in un rilevante depotenziamento dell'interazione popolare nella determinazione delle politiche pubbliche, posto che i consociati hanno visto il loro coinvolgimento o nella fase esecutiva, senza capacità di azione nelle scelte di indirizzo, o nella fase di *policy making*, senza facoltà di incisione nella fase attuativa, con possibilità di adeguamento delle decisioni alle dinamiche concrete.

Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte di governo è stato confinato, peraltro, all'ambito micro-locale, riservando ai vertici dello Stato la discussione e l'approvazione di tutte le scelte di indirizzo. Una decisione siffatta ha escluso i consociati dai processi di *policies*

¹ Cfr. M. HARNECKER, *Presupuesto participativo en Caracas. La experiencia del Gol*, Caracas, 2005.

making più rilevanti, riservando ad essi un ruolo di intervento limitato alle sole decisioni di portata più limitata².

Non deve dimenticarsi, inoltre, come ha evidenziato Brewer-Carias³, che la valorizzazione della partecipazione in ambito locale non è stata accompagnata da un potenziamento di tale livello nella geometria costituzionale degli ordinamenti in queste pagine analizzati.

Gli enti municipali hanno conosciuto una riduzione, infatti, sia sotto il profilo numerico che della distribuzione delle competenze. Si è trattato di operazioni evidentemente riconducibili a disegni di edificazione autocratica del potere, posto che – come ha insegnato Tocqueville nel suo noto saggio sulla democrazia americana - la soppressione di centri potenzialmente antagonisti di potere costituisce senza dubbio un'operazione indispensabile al consolidamento dell'autorità del tiranno.

Se gli elementi richiamati costituiscono - almeno in linea di massima - le caratteristiche comuni alle due esperienze analizzate, quanto al Venezuela, devono ricordarsi, almeno, altre due peculiarità il cui contributo ha reso possibile, dapprima, il superamento delle disposizioni costituzionali, ed - in seguito - il fallimento definitivo di ogni interazione popolare all'elaborazione delle politiche dello Stato.

Il primo aspetto riguarda la stretta connessione tra partecipazione della cittadinanza e concessione dei trasferimenti monetari dal centro alla periferia. Il Presidente Chávez nella sua vibrante retorica ha più volte giustificato la necessità di una distribuzione diretta dei finanziamenti come uno strumento indispensabile per la lotta alla corruzione e all'eccessiva burocratizzazione del sistema.

Tale decisione si è tradotta, tuttavia, come evidenziato da Valdenésio Aduci Mendes⁴, in una leva potentissima, in grado di diffondere nell'immaginario collettivo, la percezione che il *civic engagement* sia un espediente indispensabile per l'ottenimento dei finanziamenti governativi. Il coinvolgimento dei cittadini nella determinazione delle *policies* si è visto così epurato da ogni finalità di educazione democratica, divenendo un semplice espediente per fare incetta di denaro pubblico, con tutti i corollari di corruzione e malversazione che tale concezione può necessariamente procurare.

Al di là di tale digressione, il principale limite del modello venezuelano deve, tuttavia, a nostro avviso ravvisarsi nella volontà dell'Esecutivo di fare della democrazia partecipativa non un elemento integrativo alla democrazia rappresentativa, quanto un vero e proprio sostituto della medesima.

Sulla base di tale presupposto, gli istituti disciplinati nella Costituzione, come nelle numerose leggi di attuazione *supra* esaminate, più che rafforzare il contributo del *demos* nei processi decisionali, hanno dato origine ad un depotenziamento delle uniche sedi (il

² G. ALLEGRETTI, *Politiche di partecipazione in Venezuela: l'inizio di un percorso di statuizione normativa*, cit., p. 52.

³ A. R. BREWER-CARIAS, *La democracia representativa y la falacia de la llamada "democracia participativa"*, cit.

⁴ V. ADUCI MENDES, *Los consejos comunales, participación política y autoritarismo en Venezuela*, cit.

Parlamento nazionale e le assemblee locali) nelle quali un'azione di contrasto al dispotismo dell'Esecutivo poteva concretamente realizzarsi⁵.

La conseguenza è stato presto evidente, ed il caso venezuelano costituisce senza dubbio un modello di involuzione democratica realizzatosi in conseguenza dell'affermazione delle correnti populiste.

Per spiegare la *débâcle* della democrazia partecipativa latinoamericana, l'insieme delle ragioni di carattere tecnico-giuridico deve essere integrato tuttavia anche da motivazioni più strettamente politologiche.

Al riguardo, una prima spiegazione può essere ravvisata nel difetto di una cultura politica partecipativa, favorevole a riconoscere nella condivisione delle informazioni e nella considerazione delle opinioni altrui un elemento di potenziamento della gestione della cosa pubblica. Tale accentuata deficienza si è sviluppata nel corso del tempo e ha prodotto nel lungo interludio dell'autocrazia militare e del parlamentarismo preda dei settarismi, una mentalità oggi di non facile superamento.

Pienamente apprezzabili appaiono quindi, sul punto, gli sforzi intrapresi da alcuni ordinamenti dell'area diretti alla valorizzazione della democrazia – come *sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo* – in tutto il sistema educativo, così come i tentativi – invero rimasti per lo più inapplicati - di fare della partecipazione un diritto costituzionalmente garantito in ogni aspetto della vita pubblica. È il caso questo di Ecuador, Bolivia, Perù, Guatemala e Argentina, ordinamenti che hanno introdotto le *consultas previas*, quale strumento generalizzato per la decisione di questioni coinvolgenti i popoli indigeni, nonché di entità federate - come *Ciudad de México* – da tempo dotatesi di specifiche *leyes de participación ciudadana*.

Ugualmente determinante ai fini dell'insuccesso degli istituti di democrazia partecipativa in America latina è, inoltre, la presenza di società frammentate e politicamente polarizzate⁶, nelle quali i consociati considerano sé stessi investiti della difesa di visioni inconciliabili ed escludenti della vita pubblica.

In tali contesti, è del tutto evidente che il conseguimento del compromesso – *conditio sine qua non* delle logiche di partecipazione nella determinazione delle scelte politiche – risulta un'eventualità difficilmente conseguibile ed, in ogni caso, asservita ai continui rapporti di forza tra le formazioni ideologiche preminenti nel sistema.

L'insieme delle su richiamate criticità, tanto di natura giuridica quanto politologica, non deve far propendere, in ogni caso, per un rigetto senza soluzione di molte delle avanguardistiche sperimentazioni in tali contesti realizzatesi, declassandole a mere operazioni di *maquillage* costituzionale.

⁵ Cfr. A. R. R. Brewer-Carías, *El estado comunal contra la democracia representativa: significado y responsables*, in: <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2021/08/Brewer.-El-Estado-Comunal-contra-la-democracia-representativa.-BC-agosto-2021.pdf>

⁶ G. ALBERTI, *Il deficit istituzionale dello Stato in America Latina*, in *Scienza & Politica*, 2006, 35, pp. 41 ss.

L'inedito rilievo a tali strumenti assicurato nelle legislazioni e nelle Costituzioni ivi ricordate, deve farci intravedere infatti l'esistenza di mutamenti di "costituzione materiale" in grado - in un futuro ormai prossimo – di realizzazione quelle aperture in senso liberale dei regimi considerati, da tempo auspiccate.