



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA



**UNIVERSIDAD
DE GRANADA**

TESI DI DOTTORATO IN COTUTELA

**CORSO DI DOTTORATO IN DIRITTO PUBBLICO, COMPARATO E INTERNAZIONALE -
TEORIA DELLO STATO E ISTITUZIONI POLITICHE COMPARATE (ciclo XXXV)**

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS JURÍDICAS –
*MODELOS DE ESTADO, DERECHOS FUNDAMENTALES. TUTELA JUDICIAL DE DERECHOS***

**LA FORMA DI GOVERNO PRESIDENZIALE
IN AMERICA LATINA:
UNA COMPARAZIONE TRA MESSICO E CILE**

Candidata

Rosa Iannaccone

Tutor

Chiar.ma Prof.ssa
Giulia Caravale

Chiar.mo Prof.
Francisco Balaguer Callejón

Coordinatore del Dottorato:
Chiar.mo Prof. Fabio Giglioni

Coordinadora de Doctorado:
Chiar.ma Prof.ssa Francisca L. Villalba Pérez

A.A. 2021/2022

A Giulia Caravale
e Giuliaserena Stegher
senza le quali nulla sarebbe stato possibile.
Gradatim conscenditur ad alta.

INDICE

RESUMEN DETALLADO	I
--------------------------	---

PREMESSA DI MERITO	1
---------------------------	---

11

PREMESSA DI METODO	
---------------------------	--

I PARTE - LA FORMA DI GOVERNO IN AMERICA LATINA

Capitolo I

Il dibattito sulla miglior forma di governo: parlamentarismo o presidenzialismo?

1. Parlamentarismo o presidenzialismo: un dibattito sempiterno	23
2. La rinnovata centralità della questione della forma di governo in America Latina	26
3. La critica al presidenzialismo: alcuni elementi	27
3.1 La questione della stabilità	29
3.2 Rigidità e flessibilità	32
3.3 Il “vincitore vince tutto”: la bassa propensione alla cooperazione e alle coalizioni	34

3.4 La separazione dei poteri e la doppia legittimità	38
3.5 I mandati con termini fissi	42
3.6 L'ambiguità della carica presidenziale e le tendenze plebiscitarie	43
3.7 La variabile del sistema partitico	46
4. L'“anti-critica”	49
4.1 Le virtù della forma di governo presidenziale	51
4.2 La critica alla metodologia	54
4.3 La relativizzazione del “chi vince prende tutto”	57
4.4 Le formule di compromesso nelle forme di governo presidenziali	59
4.5 Una diversa lettura della “questione della doppia legittimità”	63
5. Alcune delle possibili alternative: né presidenzialismo né parlamentarismo	64
5.1 I correttivi di Mainwaring e Shugart	64
5.2 L'adozione di forme di governo “miste”	66
5.3 Il “presidenzialismo alternante”	71
6. La fascinazione per il parlamentarismo e la sua inapplicabilità	74

Capitolo II

Tracciando un modello della forma di governo presidenziale latinoamericana

1. Una forma di governo a sé stante	77
2. Caratteristiche proprie e peculiarità	84
2.1 L'elezione del Presidente	86
2.2 Una presidenza colegislatrice	93
2.2.1 L'influenza sul processo legislativo: iniziativa e altre prerogative presidenziali	94
2.2.2 Le facoltà normative	98
2.2.3 Il potere di veto	101
2.3 I poteri straordinari e di crisi del Presidente	102
3. Le diverse modalità di parlamentarizzazione	105
3.1 Il “presidenzialismo puro” in America Latina	108
3.2 Il “presidenzialismo parlamentare attenuato”	109
3.3 Il “presidenzialismo egemonico”	112
4. Alcune considerazioni circa i “correttivi” parlamentari	116
5. La <i>revocación de mandato presidencial</i> : da strumento di controllo a elemento plebiscitario	119

II PARTE - LA FORMA DI GOVERNO IN MESSICO

Capitolo I

Antecedenti storici: processi costituenti e forme di governo

1. Il periodo liberale in Messico: tra liberalismo e conservatorismo	123
2. La <i>Constitución de Apatzingán</i>	138
3. La prima <i>Constitución de los Estados Unidos Mexicanos</i>	131
4. La Repubblica accentrata	137
4.1 <i>Le Siete Leyes Constitucionales</i>	137
4.2 <i>Le Bases Orgánicas de la República Mexicana</i>	140
5. Il Ritorno al Federalismo	142
5.1 <i>L'Acta Constitutiva y de Reforma</i>	143
5.2 Un federalismo monocamerale: la <i>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicano</i>	145
5.3 La restaurazione del Senato: la riforma del 1874	152
6. Il periodo che condusse alla Costituzione del 1917	154
6.1 Il “porfiriato”	154
6.2 La Rivoluzione (1910-1916)	157
6.2.1 Francisco I. Madero	159
6.2.2 Venustiano Carranza e il <i>Congreso Constituyente</i>	163
7. La forma di governo: tra instabilità e violenza	168

Capitolo II

Il dibattito costituente e la Costituzione del 1917

1. La Costituzione Politica degli Stati Uniti Messicani	170
2. Sulla natura della Carta costituzionale: ¿ <i>nueva o reformada?</i>	171
3. La sovranità	172
4. L'organizzazione istituzionale	175
4.1 Il tipo di Stato	176
4.2 La forma di governo	186

Capitolo III

La forma di governo: caratteristiche ed evoluzione

1. Il processo di democratizzazione messicano e l'applicazione della forma di governo	193
1.1 Un sistema elettorale propriamente messicano	200
1.2 L'“innesco” del principio proporzionale	203
1.3 Chi controlla le elezioni? La creazione dell'IFE	205
1.4 La <i>reforma política definitiva</i>	208
2. La presidenza	211
2.1 Il mandato presidenziale	215
2.2 Le facoltà del Capo di Stato: un <i>focus</i> sul potere estero	218
2.3 Il Presidente come Capo di governo	221
2.4 I poteri legislativi e l'influenza presidenziale sui lavori parlamentari	227
3. Il Congresso dell'Unione	233
3.1 Le sessioni ordinarie e la Commissione Permanente	239
3.2 La durata del mandato e la rielezione dei parlamentari	243
3.3 L'approvazione del bilancio	246
3.4 La ratifica delle nomine presidenziali	251
3.5 La funzione di controllo	252
4. Una forma di governo – ancora – a preponderanza presidenziale	257

Capitolo IV

L'attuale assetto istituzionale e le sue dinamiche

1. La riforma del 2014	261
1.1 Le modifiche al modello di rappresentanza	263
1.2 La possibilità di formare governi di coalizione	267
2. La presidenza López Obrador: un'ulteriore evoluzione della forma di governo?	268
2.1 Il rapporto della presidenza con gli organi autonomi	272
2.2 Lo stile legislativo di López Obrador	282
2.3 La rivitalizzazione della Guardia Nazionale	284
2.4 Le tre facce della consulta popular	286
2.4.1 La revoca di mandato presidenziale	291
2.5 Le elezioni del 2021 e la coda dei governatorati nel 2022: né vinti né vincitori	293
3. Una prima valutazione alla luce delle ultime elezioni e della <i>revocación de mandato</i>	298

III PARTE - LA FORMA DI GOVERNO IN CILE

Capitolo I

Il processo costituente cileno nell'ambito del cd. “*nuevo constitucionalismo latinoamericano*”

1. Il processo costituente cileno e il “ <i>nuevo constitucionalismo latinoamericano</i> ” (NCL)	309
2. I tratti essenziali del nuovo costituzionalismo latinoamericano	314
3. I più recenti processi costituenti del NCL	317
3.1 Ecuador	320
3.2 Bolivia	325
4. I testi costituzionali di Ecuador e Bolivia	329
4.1 La forma di Stato	333
4.2 La forma di governo	342
4.2.1 La <i>revocación de mandato</i>	343
4.2.2 La rielezione presidenziale	348
4.3 Il tipo di Stato	349
5. Brevi riflessioni conclusive	356

Capitolo II

Cile: dall'indipendenza alla Costituzione dell'80

1. Uno sguardo diacronico: processi costituenti e forme di governo	359
2. Il regime: tra dittatura personalista e regime militare	371
3. La Costituzione di Pinochet: dall'autoritarismo militare al neo-autoritarismo civile	379
4. L'eredità di una dittatura	385
4.1 La forma di governo: tra “enclaves autoritarias” e “instituciones contramayoritarias”	388
4.1.1 I poteri legislativi dell'Esecutivo	390
4.1.2 Altri elementi a vantaggio della presidenza	393
4.2 Alcuni cenni sul tipo di Stato	398
5. Una transizione incompiuta	399
5.1 Uno spiraglio verso una reale democrazia? Dall' <i>Acuerdo Nacional</i> al sistema elettorale <i>binominal</i>	403
5.2 La riforma del 2005: la “ <i>vieja-nueva</i> ” <i>Constitución</i>	411

6. Il dibattito successivo: la visione di una nuova Costituzione	416
6.1 Il processo costituente della Presidente Bachelet	420
6.2 Un sistema elettorale proporzionale	424
7. Le radici del problema costituente cileno	425

Capitolo III

Un processo costituente tanto attesto come inedito

1. Dall' <i>estallido social</i> al referendum su una nuova Costituzione	428
2. La regolamentazione del processo costituente	438
3. L'elezione della <i>Convención Constitucional</i> (CC): un risultato inedito	445
4. I lavori della Costituente	450
4.1 Il primo semestre	450
4.2 Il secondo semestre	459
4.3 I regolamenti	461
4.4 L' <i>iter</i> di approvazione delle norme costituzionali	470
4.5 Le commissioni finali e la chiusura dei lavori della CC	474
5. Il risultato dell'ultimo plebiscito e il futuro del momento costituente cileno	477
6. Alcuni cenni sulle principali decisioni assunte	480
6.1 In materia di plurinazionalità	482
6.2 In materia ambientale	488
6.3 In materia di parità	492
6.4 In materia di nuove tecnologie	495

Capitolo IV

Cambiare per non cambiare: la forma di governo

1. La discussione in Assemblea	497
1.1 Il dibattito iniziale	500
1.2 L'evoluzione del <i>primer informe</i>	505
1.3 L'evoluzione del <i>segundo informe</i>	513
2. Il "nuovo" presidenzialismo cileno	517
2.1 La presidenza	518
2.1.1 I poteri legislativi	519
2.1.2 Sicurezza pubblica e Stati d'emergenza	524
2.1.3 Il potere estero	527

2.2 Il Congresso Nazionale	528
2.2.1 La funzione di controllo	530
2.2.2 La legge di bilancio	533
3. La figura del Presidente: l'eterno ritorno della forma di governo presidenziale latinoamericana	534

CONCLUSIONI

Un primo bilancio in merito alla forma di governo presidenziale latinoamericana alla luce delle esperienze messicana e cilena	539
--	-----

BIBLIOGRAFIA	553
---------------------	-----

RESUMEN DETALLADO

El tema de la forma de gobierno, es decir, las distintas relaciones que se establecen entre los órganos constitucionales supremos en relación con la función de dirección política¹, ha sido siempre una de las materias más tratadas en la doctrina constitucional comparada² porque, junto con la forma de Estado, representa un aspecto fundamental del problema relativo al modo en que ha de establecerse la relación entre Estado-autoridad y Estado-sociedad³. La forma de gobierno, que también puede describirse como el conjunto de instrumentos que se conciben para la consecución de los fines estatales y, por tanto, aquellos elementos que conciernen a la titularidad y ejercicio de las funciones atribuidas a los órganos constitucionales⁴, es fundamental para calificar el régimen que realmente opera en un sistema a través del criterio de la titularidad del poder y el de la forma en que se utiliza⁵. Se hace referencia, entonces, a la organización de la estructura de mando en la cúspide del Estado, es decir, a lo que se ha denominado las “ramas superiores” del sistema o el llamado “triángulo del gran poder”, esto es, las relaciones establecidas entre el Parlamento, el Gobierno y el Jefe del Estado⁶.

El estudio de este tema se ha desarrollado de la mano del debate sobre cuál podría ser la mejor forma de gobierno –entre cuyos ejemplos más ilustres y antiguos se encuentran

¹ C. Mortati, *Lezioni sulle forme di governo*, Padua, Cedam, 1973, 4 ss.

² Existe un gran número de escritos sobre el tema. Sin pretensión de exhaustividad y con referencia a la doctrina italiana, véase L. Elia, *Governo (forme di)*, en *Enciclopedia del Diritto*, XIX, Milán, Giuffrè, 1970; F. Cuocolo, *Le forme di stato e di governo*, en *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, VI, Turín, 1989; G. U. Rescigno, *Forme di Stato e forme di governo*, en *Encicl. Giurid. XIV*, Roma, 1989; L. Elia, *Forme di Stato e forme di governo*, en S. Cassese (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Milano, Giuffrè, 2006; F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milán, Giuffrè, 2004, 99 y ss.; A. Amato, *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, il Mulino, 2006; M. Galizia (ed.), *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milán, Giuffrè, 2007; C. Pinelli, *Forme di Stato e forme di governo*, Jovene, Nápoles 2009; M. Luciani, *Governo (forme di)*, en *Enciclopedia del diritto*, Milán, Annali III, 2010; M. Volpi, *Libertà e autorità*, Giappichelli, Turín, 2016.

³ C. Mortati, *Lezioni sulle forme di governo*, cit.

⁴ G. de Vergottini, *Derecho constitucional*, Padua, Cedam, 2010, 96.

⁵ T. E. Frosini, *Forma di stato e forma di governo nel pensiero di Giuseppe De Vergottini*, en *federalismi.it*, núm. 8/2016, 3.

⁶ A. Di Giovine, *Forme di governo*, en A. Di Giovine - A. Algostino - F. Longo - A. Mastromarino, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milán, Le Monnier, Mondatori, 2017, 70.

los tratados de Walter Bagehot⁷ y Woodrow Wilson⁸-, tras haber cobrado especial centralidad en América Latina, principalmente en el campo de la ciencia política, a partir de la década de los '80 con el retorno a la democracia de la mayoría de los países de esta subregión.

El interés por el estudio de la forma de gobierno sigue siendo imperativo en la actualidad, dado el contexto mundial y, en particular, europeo. Durante décadas, desde la segunda mitad del siglo pasado, las olas progresivas de democratización han permitido el avance constante de la democracia en detrimento de la autocracia, habiéndose extendido la democracia constitucional como una forma de Estado caracterizada por elementos como la presencia de una constitución aprobada mediante procedimientos democráticos, rígida y garantizada por mecanismos de justicia constitucional⁹; la protección constitucional de los derechos; la separación de poderes; la apertura al derecho internacional; y el reconocimiento de la autonomía local¹⁰. Sin embargo, a finales del siglo XX ya había surgido otra tendencia, que empezó a afectar gradualmente a un número creciente de Estados de distintas regiones del mundo y a la que Europa no ha sido inmune. Se trata de las llamadas “democracias iliberales” y el cuestionamiento concomitante de la democracia constitucional como modelo de referencia. Por lo que respecta a la Unión Europea, sus diversas ampliaciones a partir de 1990 y hasta 2007, cuando se adhirieron los países del antiguo Pacto de Varsovia, han provocado una reordenación de su marco geográfico, con efectos no marginales en el resto de países europeos y más allá. Este movimiento incorporó a la Unión a algunos Estados que habían vivido los principios del Estado liberal de forma muy “distinta”, entre los que la idea de vincular la cultura de la libertad a la práctica de la democracia tiene raíces históricas muy frágiles. Se trata de Estados que han desarrollado modelos políticos e institucionales caracterizados

⁷ W. Bagehot, *The English Constitution*, Londres, The Fortnightly Review, 1867.

⁸ W. Wilson, *Congressional Government: A Study in American Politics*, Boston, Houghton, Mifflin and Company, 1885.

⁹ Tras la experiencia del colapso de las democracias tras la Primera Guerra Mundial en Italia y Alemania, con el advenimiento de regímenes autocráticos o totalitarios de masas, la última fase del desarrollo del Estado contemporáneo se caracteriza por la transición del Estado social y legislativo de Derecho al Estado constitucional, caracterizado por la presencia de órganos destinados a proteger la Constitución. Dieter Grimm ha sostenido en repetidas ocasiones que la verdadera novedad institucional del último medio siglo está representada por el nacimiento de los tribunales constitucionales, cuyas funciones pueden diferir, pero convergen en la protección de la legalidad constitucional. (F. Lanchester, *Los instrumentos de la democracia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, cit., 64).

¹⁰ G. Milani, *Parlamento e parlamentarismo nella democrazia illiberale: l'esperienza ungherese*, 4/2019, 2917.

significativamente por el papel predominante del jefe del Gobierno, fuertes tensiones con el poder judicial y un fuerte nacionalismo: pensemos en la Hungría de Orbán, la Polonia de Morawiecki o la Rumanía de Dancila. La presencia de estos países y sus políticas en el seno de las instituciones europeas ha determinado, y aún determina, efectos no marginales en las relaciones de poder entre los Estados y dentro de cada uno de ellos¹¹. Además, los elementos sociales y democráticos, ya debilitados en Europa desde finales del siglo XX, experimentaron un mayor desgaste en la primera década del siglo XXI, para entrar radicalmente en crisis a partir de 2011, debido al empeoramiento de la situación económica. A esto hay que añadir un fenómeno más general y amplio de crisis de la política y la democracia representativa y los efectos de la globalización, especialmente en los ámbitos financiero y de la comunicación. No es este el lugar para analizar las múltiples facetas de lo que ilustre doctrina, tanto nacional como internacional, ha denominado la “crisis de la democracia”; sin embargo, es evidente que, al menos en parte, está provocada por el declive de los partidos políticos y la incapacidad de entender en términos constitucionales los nuevos *clivajes* de representación, inducidos en particular por el paso, a escala europea, de la oposición derecha/izquierda al soberanismo/europeísmo¹². Los efectos de la globalización son también innumerables y afectan a ámbitos muy diversos. En particular, ha dado lugar a dos grandes crisis del constitucionalismo en el siglo XXI, que han supuesto otros tantos procesos de involución democrática: una “externa” a los procesos políticos estatales, a través de la imposición de condiciones económicas que limitan la capacidad de acción del Estado; otra “interna”, que afecta al núcleo mismo de los procesos políticos estatales, es decir, a los procesos electorales y al debate público en general, influidos por los medios de comunicación de masas¹³ y, cada vez más, por las redes sociales. Estos últimos no están dirigidos por meras plataformas estáticas, que actúan como intermediarios sin ningún tipo de responsabilidad, sino que, por el contrario, están dirigidos por grandes empresas tecnológicas o actores globales, cuyo modelo de mercado favorece una involución democrática. En efecto, son muchos los ámbitos sensibles a la actuación de estas empresas, pero especialmente relevantes son su

¹¹ E. Catelani, *Ruolo delle costituzioni fra crisi geografica e crisi della rappresentanza: un'introduzione*, en *Revista AIC*, núm. 3/2019, 7.

¹² *Ivi*, 2.

¹³ F. Balaguer Callejón, *Las dos grandes crisis del constitucionalismo frente a la globalización en el siglo XXI*, en *Nomos-Le attualità nel diritto*, núm. 2/2018. Véase, asimismo, G. Azzariti, *Il costituzionalismo può sopravvivere?*, Bari, Laterza, 2013.

impacto en los procesos democráticos, a través de la influencia y radicalización de las elecciones, y la vulneración de derechos políticos y, más en general, de derechos fundamentales, como el derecho a la intimidad y a la protección de datos personales¹⁴.

Además de lo analizado sobre los problemas que afectan a las democracias europeas, es necesario abordar el estudio, aunque sea brevemente, del conocido debate sobre la “presidencialización del ejecutivo”¹⁵, que se viene desarrollando en Europa desde al menos los años sesenta. Esta expresión se refiere al proceso en virtud del cual algunos sistemas europeos, no solo los de la parte oriental de la Unión, están asumiendo, en su funcionamiento práctico, características propias de las formas presidenciales de gobierno, en muchos casos sin ningún cambio en su estructura formal¹⁶. En todos los regímenes políticos, independientemente de la forma de gobierno, el poder ejecutivo ha ido concentrando numerosos poderes y constituye el poder predominante y principal en el marco estatal. Se trata de una tendencia universal, originada al menos en la década de 1930, teniendo a largo plazo como resultado, por un lado, una serie de reformas constitucionales y, por otro, cambios en los patrones de desarrollo, la estructura del Estado y los sistemas de partidos¹⁷.

En este sentido, las formas de gobierno de las democracias contemporáneas se dirigen cada vez más hacia una versión de tipo caudillista en la que existe la atribución de un papel protagonista a un líder monocrático y una mayor autonomía del Jefe del Ejecutivo frente a las injerencias de los partidos. Este proceso ha sido reconocido desde hace tiempo como una de las tendencias modeladoras inmanentes a la vida constitucional contemporánea, vinculada al desarrollo de las democracias de investidura¹⁸ que valoran la elección popular sobre los titulares de la dirección política. Incluso en ausencia de

¹⁴ F. Balaguer Callejón, *Redes sociales, compañías tecnológicas y democracia*, en *ReDCE*, núm. 32/2019.

¹⁵ Véase, entre todos, S. Ceccanti, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bolonia, il Mulino, 1997; G. Guidi, *I sistemi a preponderanza presidenziale*, Rimini, Maggioli, 2000; A. Lucarelli, *Teorie del presidenzialismo*, Padua, Cedam, 2000; T. E. Frosini (ed.), *Il premierato nei governi parlamentari*, Turín, Giappichelli, 2004; L. Elia, *La presidenzializzazione della politica*, en *Teorica politica*, núm. 1/2006; A. Di Giovine - A. Mastromarino (ed.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Turín, Giappichelli, 2007; T. E. Frosini - C. Bassu - P. L. Petrillo (ed.), *Il presidenzialismo che avanza: come cambiano le forme di governo*, Roma, Carocci, 2009.

¹⁶ T. Poguntke - P. Webb, *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 1.

¹⁷ J. Lanzaro (ed.), *Centro presidencial. Presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*, Madrid Tecnos, 2018, 14.

¹⁸ Véase, entre otros, S. Gambino, *¿Democracia de investidura o democracia parlamentaria? Preguntas y dudas sobre la revisión constitucional y la democracia mayoritaria*, en *Revista de Estudios Jurídicos*, núm. 16/2016.

cambios constitucionales formales, las democracias parlamentarias muestran ahora un distanciamiento de los parámetros constitucionales de referencia para asumir modos de funcionamiento típicos de los regímenes presidenciales. Es el resultado de transformaciones más amplias y duraderas que afectan a la sociedad y la política modernas, como la internacionalización, el aumento de las tareas estatales, la mediatización y la erosión de las divisiones sociopolíticas. Además, los líderes gubernamentales adquieren más recursos de poder y desarrollan una relación con la ciudadanía capaz de eludir la mediación de los partidos¹⁹.

Por otra parte, esta tendencia universal a la concentración de poder en la cúspide del poder ejecutivo se ha visto acentuada en las últimas décadas por el desarrollo del centro presidencial o de los centros de gobierno en sentido amplio: se entienden como núcleos de distinto tipo, formales o informales, que apoyan directamente la labor del Jefe de Gobierno y actúan como un “subcomando” de facto, reforzando los recursos de poder, los flujos de información y las capacidades de gestión del Jefe del Ejecutivo²⁰. Así, el gobierno se caracteriza por una mayor autonomía y el fortalecimiento de los poderes del *primer ministro*, mientras que los partidos políticos se debilitan, por un lado, porque el fortalecimiento del *liderazgo* dentro del partido favorece una mayor autonomía del líder y, por otro, porque durante las campañas electorales hay una intensa concentración en las características personales de este, eclipsando al partido y su programa. Es evidente, por tanto, cómo presidencialización y personalización son dinámicas estrechamente relacionadas²¹.

Este fenómeno, que altera las coordenadas del principio clásico de separación y equilibrio de poderes, se manifiesta en Europa en la evolución posterior a la Segunda Guerra Mundial, en una nueva versión del parlamentarismo racionalizado²² -que ya

¹⁹ F. Musella, *Governare per decreto. L'espansione dei poteri normativi dell'esecutivo nella lunga transizione italiana, XXV Conferenza SISP (Società Italiana di Scienza Politica)*, Universidad de Palermo, 8 - 10 de septiembre de 2011, 1.

²⁰ J. Lanzaro (ed.), *Centro presidencial...*, cit., 18.

²¹ L. Picarella, *Presidencialización y personalización en el Sistema Político Español, 1975-2008*, en *Revista Enfoques*, vol. VII, núm. 11/2009, 516-517.

²² Según Diego Valadés, con la introducción de la moción de censura constructiva, los sistemas parlamentarios se han “presidencializado” en cierta medida. Lejos de considerar que la fuerza de los alineamientos políticos puede estabilizar el sistema constitucional, se supone que la estabilidad reside en la duración de los mandatos, cuya reducción se deja prácticamente en manos del propio Gobierno. Sintomática en este sentido es la larga duración de los gobiernos en Alemania y España. El caso británico es similar en cuanto a resultados, sólo que se consigue de forma diferente: es el sistema electoral el que asegura mayorías muy estables que permiten a los gobiernos decidir con relativa facilidad el mejor

había surgido en los años veinte— y en los fenómenos de presidencialización del parlamentarismo²³. Por un lado, esta mencionada racionalización puede haber contribuido a su devaluación, anquilosándolo y haciendo que el coste de la función representativa sea muy elevado. Por otro, la tendencia creciente hacia un liderazgo fuerte del canciller, presidente o primer ministro se ha dado en Alemania, Reino Unido²⁴, Italia y España. Estos dos últimos sistemas son especialmente ilustrativos, ya que la figura del Jefe de Gobierno está bastante más regulada en el sistema español que en el italiano. En España, de hecho, existe un fuerte principio de liderazgo presidencial, hasta el punto de que Mateos y de Cabo habla a este respecto de un “parlamentarismo presidencial” para subrayar que, aunque las grandes decisiones se toman en el Parlamento, en la práctica ello tiene lugar bajo la constante dirección y supervisión del Presidente del Gobierno y su equipo, en un sistema de colaboración de poderes que, en determinados casos y circunstancias, puede ofrecer una imagen falsa o producir incluso confusión entre ellos²⁵.

momento para obtener los votos de ratificación. (D. Valadés, *El control del poder*, Ciudad de México., UNAM, IIIJ, 1998, 270-271).

²³ J. Lanzaro (ed.), *Centro presidencial...*, cit., 15-16. Ver B. Mirkiné, *Pleins pouvoirs sous le régime parlementaire*, en *Annales de l'Institut de droit comparé de l'Université de Paris*, 1938 y *L'Echec du parlementarisme rationalisé*, en *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, núm. 1/1954.

²⁴ Sobre la peculiar evolución de la forma de gobierno inglesa, atribuible en parte al hecho de que en este sistema la fuente primaria del Derecho es la costumbre (p. 99), véase G. Caravale, *Leader e sistema di partito in Gran Bretagna*, en *Il Politico*, 1993, así como de la misma autora, *Il Governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Milán, Giuffrè, 1997 y *Struttura del governo e articolazione della burocrazia nel Regno Unito*, en F. Lanchester (ed.), *Il timone e la barra. Governo e apparati amministrativi in alcune ordinamenti costituzionali*, Milán, Giuffrè, 2009. Véase también, entre otros, A. Torre, *Los poderes del Primer Ministro y la organización ministerial en el Ejecutivo de Tony Blair*, en *Dpce*, núm. 1/2002; A. Marchetti, *Il Westminster model tra eredità del passato ed evoluzioni istituzionali più recenti: la funzione egemonica della Premiership alla prova dei recenti tentativi di razionalizzazione del parlamentarismo inglese. A new settling of the British form of government*, en *Rivista Aic*, núm. 1/2018; F. F. Pagano, *Evolution of the Westminster model and the balance of relations between Government and Parliament in the British legal system through the lens of the “royal prerogative”*, en *Comparative Rights*, núm. 2/2019.

²⁵ O. I. Mateos y de Cabo, *Presente y futuro de los sistemas políticos y de los modelos constitucionales*, Madrid, Dykinson, 2015, 126.

Esta prevalencia constitucional del presidente del Gobierno se ha visto agravada por la evolución en sentido presidencialista de la forma de gobierno española. Sobre este tema, véanse, entre otros, A. Bar Cendón, *El presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*, Madrid, Civitas, 1983; O. I. Mateos y de Cabo, *El presidente del Gobierno en España. Status y funciones*, Madrid, La Ley, 2006; C. Vidal Prado, *Presidencialismo y sistema parlamentario de gobierno en España*, en *Revista Parlamentaria*, núm. 4/2001; R. L. Blanco Valdés, *El parlamentarismo presidencialista español*, en A. Di Giovine - A. Mastromarino - N. Olivetti Rason (eds.), *La presidenzializzazione degli Esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Turín, Giappichelli, 2007; J. L. Paniagua, *España: un parlamentarismo racionalizado de Corte Presidencial*, en J. Lánzaró (coord.), *Presidencialismo y parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional: Argentina, Brasil, Chile, España, Italia, México, Portugal y Uruguay*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012.

Nos remitimos también a un reciente estudio sobre el tema: L. Frosina, *Emarginazione e autoemarginazione delle Cortes Generales nella recente evoluzione della forma di governo parlamentare*,

Sin embargo, esto no ha impedido la aparición de crisis de gobierno.

En cuanto a Italia, en cambio, únicamente el empuje monocrático que se impone al parlamentario es el que desvirtúa el modelo diseñado por su Constitución. La tendencia en ciernes se basa en la decadencia de los partidos como instituciones –convirtiéndolos en comités electorales de un “líder”, al que ofrece un poder político eminente en todas las etapas del proceso institucional. El resultado, aunque con algunas excepciones importantes en los últimos años, es la distorsión de la elección a una función de determinación directa de una mayoría al servicio del líder, que es investido como *premier*. Así, en la mayoría de los casos, el poder político asociado a la representación se transfiere al *leader-premier* y, mientras que la historia de la forma parlamentaria de gobierno es la historia –aunque no lineal– de la atracción del poder ejecutivo hacia el ámbito de la representación, tiene lugar la atracción de la representación hacia el ámbito monocrático del ejecutivo²⁶. La tendencia a la presidencialización del ordenamiento jurídico italiano se ha convertido también en la petición de algunas fuerzas políticas nacionales –y en particular del partido “Fratelli d'Italia”, actualmente en el Gobierno– de una modificación formal de la forma de gobierno con la introducción de un semipresidencialismo a la francesa.

En algunos países europeos, por tanto, un parlamentarismo racionalizado y frenado junto con un fuerte liderazgo presidencial han acercado el “parlamentarismo europeo” al “hiperpresidencialismo latinoamericano”²⁷, al menos desde un punto de vista de funcionamiento general. No obstante, elementos de cultura política y constitucional junto con factores sociales hacen que las diferencias sigan siendo significativas en muchos

en *Nomos-Le attualità nel diritto*, núm. 3/2021 así como por la misma autora y en la misma Revista a las *Cronache costituzionali dall'estero* sobre el ordenamiento español.

²⁶ G. Ferrara, *Modifiche costituzionali e forma di governo*, en *Questione giustizia*, núm. 2/2016.

²⁷ En este sentido, García Roca se pregunta si la distinción clásica entre las formas de gobierno presidencial y parlamentaria sigue siendo una *summa divisio* o, por el contrario, no es más apropiado, dada la evolución de las formas de gobierno, hablar de un *continuum*: un mismo fenómeno jurídico con distintos pasos en la parlamentarización de la división de poderes y diferencias de grado. Argumenta la posibilidad de que sería más realista concluir que puede haber tantos escalones en la forma de gobierno parlamentario/presidencial como países y normativas, y, en consecuencia, tantos sistemas híbridos o mixtos (J. García Roca, *Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38/2016, 73). En definitiva, propone lo que la doctrina, en parte, ya ha concluido respecto a los tipos de Estado. De hecho, varios estudiosos opinan que, en la actualidad, en el Estado de tipo federal se está produciendo un proceso de centralización de funciones, mientras que en los ordenamientos regionales tiene lugar una evolución centrífuga y fuertemente descentralizadora. Asistiríamos, pues, más que a una separación clara entre ambas categorías, a un *continuo* (B. Baldi, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Bari Laterza, 2013).

aspectos.

Por otra parte, en América Latina, las reformas constitucionales, el perfil de las instituciones públicas y las prácticas políticas implementadas por las transiciones democráticas de los años ochenta han ido en general en la misma dirección que los sistemas europeos, acentuando, bajo nuevas formas, un predominio presidencial de larga data, considerado por gran parte de la doctrina como una característica típica de los regímenes de la región²⁸. Además de esto, sin embargo, es innegable que esta zona también ha sido atravesada por tendencias opuestas. Muchas constituciones, de hecho, han introducido instituciones propias del sistema parlamentario como límite al hiperpresidencialismo. Las constituciones de algunos países de la región prevén la censura o revocación de la confianza de los ministros de forma individual o colectiva; en otros, existe un jefe de gabinete distinto del presidente o un consejo de ministros que responde políticamente ante el Congreso; otros han previsto la disolución de las cámaras en algunos casos; algunos han estipulado que los ministros también pueden ser legisladores. Además, numerosos instrumentos de control-información, como, entre otros, las comparecencias o solicitudes de información de miembros del Gobierno son muy similares en los modelos presidencialista y parlamentario²⁹.

La supervivencia del constitucionalismo contemporáneo depende hoy de la capacidad de las constituciones nacionales para seguir asegurando la garantía de los derechos y la separación de poderes –paradigmas clásicos del constitucionalismo moderno– o, en una perspectiva diferente, de la posibilidad de preservar estas condiciones en la dimensión supranacional, de acuerdo con los paradigmas de una “soberanía compartida” y una “constitución compartida”. La afirmación de redes planetarias de relaciones e intercambios también entre sistemas de justicia constitucional y tribunales nacionales y supranacionales ha alimentado los modelos inspirados en la teoría del “constitucionalismo multinivel” y ha dado lugar a las diversas elaboraciones del constitucionalismo “global” o “cosmopolita”³⁰. Estos últimos modelos, en particular,

²⁸ J. Lanzaro (ed.), *Centro presidencial...*, cit., 15-16.

²⁹ J. García Roca, *Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo*, cit., 77. Según el autor, es posible sostener que la orientación dirigida a limitar el hiperpresidencialismo mediante instrumentos propios de la forma de gobierno parlamentaria conduce a la creación de sistemas híbridos (J. García Roca, *Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo*, cit., 75 y ss.).

³⁰ A. Morelli, *La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione*, en *Consulta online*, núm. 1/2018, 100.

parecen afirmar que el constitucionalismo occidental –entendiendo por tal el constitucionalismo resultante de las revoluciones estadounidense y francesa y su síntesis en los procesos constituyentes europeos posteriores a la Segunda Guerra Mundial– no es el único modelo a tener en cuenta a la hora de repensarlo.

Por todo ello, se ha considerado especialmente interesante realizar un estudio de las formas de gobierno en América Latina y, por tanto, de la forma de gobierno más extendida en este subcontinente, es decir la presidencial. Por una parte, el estudio de esta zona geográfica parece especialmente interesante porque –a pesar de que durante siglos fue considerada un ejemplo de homogeneización económica y cultural por Europa y Estados Unidos y de que todavía se estudia en parte en este sentido– lleva mucho tiempo experimentando soluciones originales, redescubriendo y protegiendo sus antiguas raíces y proponiendo estructuras jurídicas no siempre coherentes con los modelos liberal-democráticos clásicos. Por tanto, podría representar emblemáticamente un modelo que insta a los comparatistas a comprobar los supuestos teóricos de su materia³¹. Por otra parte, es precisamente en este ámbito donde la forma de gobierno presidencial ha adquirido peculiaridades significativas de las que se opina que no se pueden atribuir simplemente a una degeneración y que pueden resumirse en la centralidad del Presidente, es decir, del poder ejecutivo.

Se ha considerado útil realizar el análisis de la forma de gobierno presidencial latinoamericana con especial referencia a algunos de los ordenamientos de la subregión y, en concreto, al mexicano y al chileno, cuya elección se explicará con más detalle a continuación. Inicialmente, se planteó la hipótesis de que el constituyente chileno, en línea con ciertas experiencias de la subregión –que serán analizadas sucintamente en un capítulo dedicado a este extremo– adoptaría correctivos orientados a limitar los poderes del Jefe del Ejecutivo, introduciendo instrumentos propios de la forma parlamentaria de gobierno. Esta hipótesis fracasó tras las decisiones realmente adoptadas, ya que se diseñó una “forma de gobierno presidencial latinoamericana pura” con elementos que, en opinión de quien escribe, reforzaban aún más la figura presidencial. Investigando la evolución de la forma de gobierno en los ordenamientos jurídicos mexicano y chileno y tomando en cuenta otras experiencias latinoamericanas, entonces, se quiere destacar la

³¹ L. Pegoraro, *Comparare l'America latina (e in America latina). Introduzione critica*, en S. Bagni - S. Baldin (eds.), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al RíoGrande*, Turín, Giappichelli, 2021, 14.

posible existencia de elementos comunes y de elementos disímiles para verificar si es viable trazar una línea evolutiva de esta forma de gobierno o más bien se deriva una figura circular. Se considera que estos dos sistemas ponen de relieve cómo la cuestión de las formas de gobierno sigue representando uno de los grandes interrogantes del constitucionalismo, no sólo en América Latina. Mientras que en las formas de gobierno parlamentarias europeas la llamada “presidencialización del ejecutivo”, ya brevemente ilustrada, es cada vez más evidente, América Latina muestra cómo incluso la introducción de instrumentos parlamentarios puede llevar a una prevalencia de presidentes y cómo, en momentos de incertidumbre, en esta subregión, a pesar de la evolución del catálogo de derechos, se sigue prefiriendo, como ha ocurrido desde la independencia, una figura fuerte, un “caudillo”, para dirigir el Ejecutivo y, por tanto, el País.

Como ya se mencionó, el objetivo de la investigación ha sido indagar en el diseño de la forma de gobierno presidencial en América Latina, reconstruyendo sus características y estudiando su presencia y evolución a través, como se anticipó, del análisis de dos sistemas específicos, a saber, el mexicano y el chileno.

Parece necesario detenerse, por un lado, en las motivaciones que llevaron a la elección de estas dos realidades jurídicas para un estudio de la forma de gobierno latinoamericana y, por otro, tratar, aunque sea brevemente, la metodología utilizada. Se ilustrará, posteriormente, la articulación de esta investigación y el contenido de los distintos capítulos, realizando un especial énfasis en las conclusiones a las que se ha llegado.

La elección del sistema mexicano deriva del hecho de que su forma de gobierno puede considerarse el arquetipo de la forma de gobierno presidencial en América Latina, tanto porque la Constitución que la perfila es la más antigua, habiendo entrado en vigor en 1917, como porque es la más longeva, dado que este Estado no ha conocido un verdadero período de interrupción de la democracia. El caso mexicano, además, es una de las pocas jurisdicciones de la zona que no ha introducido medidas significativas de “parlametarización” en el esquema de la forma de gobierno. El chileno, por su parte, resulta de especial interés para el estudio realizado, ya que ha sido sometido recientemente a un proceso constituyente y, a pesar de la falta de aprobación popular, el texto elaborado representa el último producto constitucional redactado en la subregión latinoamericana. La comparación entre estos dos ordenamientos también es posible por

los acontecimientos similares que llevaron a la elaboración de un nuevo texto constitucional, a saber, la Revolución Mexicana de 1910 y el “estallido social” de 2019. Teniendo en cuenta las diferencias entre estos dos acontecimientos, en parte debidas al distinto período histórico en el que tuvieron lugar, es posible identificar en un sistema no democrático –para ser más precisos, no plenamente en el caso chileno–, en el descontento social y en las fuertes desigualdades su fuerza motriz, que se refleja en un tratamiento innovador de los derechos en ambos textos constitucionales, teniendo en cuenta la época en la que fueron redactados, y en una “contradicción” común entre este catálogo y la forma de gobierno.

Esta comparación se llevó a cabo aplicando el método de comparación jurídica³² en su doble dimensión temporal diacrónica y sincrónica, en el marco de la forma de gobierno presidencial latinoamericana. En efecto, en primer lugar, tras ilustrar las principales posiciones dentro del debate sobre la mejor forma de gobierno, se identificaron y describieron las características de la “forma de gobierno presidencial latinoamericana”, comparándola con la de los Estados Unidos de América. Utilizando un enfoque comparativo, definido como “intercultural o transcultural”³³, se pretende argumentar que en la subregión la forma de gobierno presidencial ha adquirido importantes peculiaridades y características propias que permiten hipotetizar que se trata de una forma de gobierno en sí misma, al menos en lo que al diseño institucional se refiere, que responde a un cierto desarrollo del constitucionalismo en paralelo a la formación del Estado-nación³⁴.

Aunque las diferencias a nivel comparativo pueden observarse tanto desde una

³² La existencia de diferentes ordenamientos jurídicos da lugar a comparaciones entre sistemas en su conjunto y entre instituciones individuales, de las que surgen coincidencias, similitudes y diferencias, que se tendrán en cuenta según las necesidades de la persona que realice la comparación. La comparación jurídica es, por tanto, la operación intelectual de comparar los sistemas, las instituciones y las leyes de distintos ordenamientos que, si se lleva a cabo de forma sistemática según los cánones del método jurídico, adquiere las características de una disciplina científica. (G. Gorla, *Diritto Comparato*, en *Enciclopedia del diritto*, Milano, Annali XII, 1964, 928 ss.). En palabras de García-Pelayo, la misión del Derecho constitucional comparado es el estudio teórico de las normas jurídico-constitucionales positivas, no necesariamente vigentes, de distintos Estados, con el fin de poner de relieve las singularidades y contrastes entre ellos o entre grupos de ellos. (M. García-Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, 20). Sobre el tema más general de la evolución del Derecho constitucional, nos remitimos a la obra sintética, pero detallada, de F. Balaguer Callejón, *El Derecho constitucional*, en F. Balaguer Callejón (coord.) - G. Cámara Villar - J. F. López Aguilar - M. L. Balaguer Callejón - J. A. Montilla Martos, *Manual de Derecho constitucional*, vol. I, p. I, Madrid, Tecnos, 2022, 29-37

³³ G. de Vergottini, *Comparazione e diritto costituzionale*, en *Nomos-Le attualità nel diritto*, núm. 2/2018, 3.

³⁴ Véase sobre este punto D. Nohlen, *Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina (notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)*, en *Revista de Estudios Políticos. Nueva Época*, núm. 74/1991.

perspectiva que privilegia la configuración constitucional como desde un punto de vista más amplio que toma en consideración el régimen político en su funcionamiento real y en relación con los factores que interactúan con el ejercicio del poder –incluyendo el sistema de partidos, el entramado burocrático y la acción de los grupos de presión–³⁵, en esta fase y en general a lo largo de todo el trabajo de tesis –aunque en algunas ocasiones se ha considerado necesario complementar el estudio del Derecho positivo con el de otros elementos derivados principalmente de la interacción entre las instituciones y la realidad fáctica– se ha preferido el primero de los enfoques mencionados. A menudo se han infravalorado las características de la forma de gobierno, especialmente en el caso de los países caracterizados por estructuras presidenciales y democracias inestables o regímenes autoritarios, otorgando un papel central únicamente a los factores sociales, económicos, culturales y políticos³⁶.

Así las cosas, sin negar la importancia del contexto social y de otros componentes que influyen en la dinámica de la forma de gobierno, se decidió partir de la constatación de que el Estado no únicamente está influido por la sociedad, sino que su propio funcionamiento depende no sólo de las condiciones económicas y sociales, sino también del diseño de las instituciones políticas³⁷. Es innegable que la elaboración de un modelo³⁸ de la forma de gobierno presidencial latinoamericana es una generalización muy arriesgada –dadas las diferencias entre los sistemas de un área geográfica tan extensa y compleja– pero también necesaria para los fines de este trabajo y, más en general, para la investigación constitucional-comparada. Al tratarse de una representación sintética de fenómenos de la realidad político-constitucional³⁹, se ha considerado eficaz y oportuno centrarse principalmente en el aspecto institucional formal, considerando que tiene autonomía metodológica y sustantiva propia, realizando una comparación por

³⁵ L. Mezzetti, *L'America Latina*, en P. Carrozza - A. Di Giovine - G. F. Ferrari (eds.), *Diritto costituzionale comparato*, Bari, Laterza, 469.

³⁶ J. J. Linz, *Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Hay alguna diferencia?*, en Consejo para la consolidación de la democracia, *Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional*, Buenos Aires, Eudeba, 1988, 19-20.

³⁷ J. G. March - J. P. Olsen, *The New Institutionalism: Organisational Factors in Political Life*, en *American Political Science Review*, vol. 78, núm. 3/1984, 738.

³⁸ Aquí se utiliza el término “modelo” como sinónimo de “tipo”, entendido únicamente como el conjunto de elementos identificativos y no como la posibilidad de ser tomado como referencia para otros sistemas. Sobre la distinción entre “tipo” y “modelo” y su uso en el Derecho constitucional comparado, véase G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padua, Cedam, 2022, 23 y ss.

³⁹ L. Pegoraro, *Comparare l'America latina (e in America latina). Introduzione critica*, en S. Bagni - S. Baldin (eds.), *Latinoamérica...*, cit., 13.

instituciones en los distintos países de la región⁴⁰. En este análisis no faltó el estudio del contexto histórico en que nació y se desarrolló el presidencialismo latinoamericano. Esto último tiene sus orígenes en la época de las luchas armadas llevadas a cabo por la independencia, caracterizada por la centralidad asumida por los líderes militares (los llamados “caudillos”), y estuvo influenciada no solo por los vecinos Estados Unidos de América, sino también por otras experiencias europeas como la española y la francesa⁴¹.

Pasando al análisis de los sistemas jurídicos individuales, el método comparativo, como es evidente, se utilizará dentro de un área cultural específica caracterizada por sus propias tradición jurídica y concepción de la organización constitucional y del régimen de los derechos fundamentales. Así, se recurrirá a la denominada “comparación intracultural”⁴² porque para poder realizar, al final de la investigación, una evaluación de la forma de gobierno latinoamericana –tanto en términos de “autonomía” en cuanto objeto de análisis como de persistencia– se ha considerado necesario sustituir el elemento central de la comparación⁴³ relativo a la forma de gobierno presidencialista clásicamente utilizada, es decir, aquella de los Estados Unidos de América, por un sistema propio de la subregión analizada. La elección, cuyas razones ya se han ilustrado, recayó en el sistema mexicano. Respecto de esta realidad jurídica y de la chilena –como ya se ha dicho en relación con este término de la comparación– se han rastreado y encuadrado con el método jurídico

⁴⁰ Según García-Pelayo, uno de los criterios de agrupación típicos del Derecho constitucional comparado es la reducción de las constituciones de los Estados particulares a grupos colectivos, cada uno dotado de su propia singularidad en relación con los demás, de modo que las singularidades individuales se reducen a singularidades colectivas. Es, por tanto, también una representación típica, ya que opera con formas y relaciones fundamentales comunes a una serie de constituciones particulares dotadas de características similares o afines. Así, el derecho constitucional comparado elabora concepciones colectivas con respecto a las individualidades que agrupa, y concepciones individualizadas con respecto a otras formas colectivas de organización jurídico-constitucional. (M. García-Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, cit., 20-21).

⁴¹ Véanse, en particular, C. Quintero, *El principio de separación de los poderes y su adopción en Iberoamérica*, en *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, núm. 3/1987; F. Balaguer Callejón, *Der Verfassungsstaat in iberamerikanischem Kontext*, en Martin Morlok (Hrsg.), *Die Welt des Verfassungsstaates*, Nomos, Baden-Baden, 2001; D. Valadés, *La formación del sistema presidencial latinoamericano (Un ensayo de cultura constitucional)*, Ciudad de México, UNAM, III, 2007.

⁴² G. de Vergottini, *Comparazione e diritto costituzionale*, cit., 3.

⁴³ Por regla general, los esquemas clasificatorios utilizados por los constitucionalistas se elaboran a partir del examen de ordenamientos realmente existentes que sirven de referencia (prototipos) (F. Lanchester, *Stato (forme di)*, en *Enciclopedia del diritto*, Milano, Annali XLIII, 1990). El análisis crítico de los elementos de los dos o más sistemas examinados, y que conlleva una comparación, solo tiene sentido si el investigador establece, de acuerdo con sus objetivos de investigación, un parámetro de referencia a partir del cual expresar su juicio. Este parámetro (el llamado *tertium comparationis*) sirve como término de referencia a la hora de comparar lo que se compara (*comparatum*) con lo que se va a comparar. (G. de Vergottini, *Derecho constitucional comparado*, cit., 48).

y la perspectiva histórica no solo las características formales de la forma de gobierno sino también su dinámica evolutiva, derivada de las reformas introducidas en el diseño institucional y la relación de este con la realidad fáctica, y en particular con elementos como el sistema de partidos y el contexto histórico coetáneo al análisis. La metodología utilizada, por tanto, en esta fase ha sido más estratificada. De hecho, se ha aplicado la comparación tanto sincrónica como diacrónica⁴⁴ ya que se consideró indispensable analizar la evolución temporal de la forma de gobierno en los casos investigados para dotar de profundidad y coherencia a la investigación, permitiendo captar los elementos esenciales de continuidad y discontinuidad en el marco de las cambiantes relaciones establecidas entre los órganos constitucionales supremos en relación con la función de dirección política.

En cuanto a la estructura del estudio realizado, este se divide en tres partes dedicadas, respectivamente, a la forma presidencial de gobierno en América Latina, al análisis del ordenamiento jurídico mexicano y, por último, al estudio del ordenamiento jurídico chileno.

La primera parte, considerada indispensable para sentar las bases sobre las que se desarrolla la investigación, consta de dos capítulos. El primero trata del eterno debate sobre la mejor forma de gobierno. Como es bien sabido, esta antigua discusión adquirió una nueva centralidad, principalmente en el ámbito de la ciencia política, a partir de los añosochenta con el retorno a la democracia de la mayoría de los países latinoamericanos. Para ello, se analiza el pensamiento de los principales teóricos implicados –desde Bagehot y Woodrow Wilson hasta autores más recientes, como Linz, Mainwaring y Shugart, Stepan, Stepard y Skach, Duverger, Sartori, O’ Donnell, Nino, Lanzaro, Nohlen– reconstruyendo tanto las posiciones críticas del presidencialismo, que llevaron a algunos no solo a afirmar la superioridad de la forma parlamentaria de gobierno sino también su necesaria adopción en América Latina para evitar de nuevo el colapso de la democracia, como la llamada “anticrítica”. Los teóricos pertenecientes a esta última línea, además de destacar las virtudes de la forma presidencial de gobierno y poner de relieve los problemas ligados a la metodología utilizada por los detractores del presidencialismo, han aportado nuevas claves de interpretación de los elementos considerados negativos de la forma

⁴⁴ Véase, entre otros, F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, cit., 7-8.

presidencial de gobierno, destacando asimismo cómo es posible encontrar fórmulas de compromiso también en estos sistemas. Dentro de esta “corriente”, también se elaboran alternativas consideradas adecuadas para América Latina, y la mayoría aboga por la adopción de una forma de gobierno semipresidencialista, mientras que algunos teóricos proponen formas de gobierno híbridas, como Sartori con su “presidencialismo alternante”.

El segundo capítulo, en cambio, se ocupa más propiamente de la forma de gobierno presidencial latinoamericana, esbozando, como se anticipó, la perspectiva de que se trata de una variante propia de los países de esta subregión, diferente *ab origine* de la de Estados Unidos de América y no de una mera aplicación deformada del régimen presidencial clásico. Se cree que lo que se ha considerado una implantación degenerativa del modelo original responde en realidad a un cierto desarrollo del constitucionalismo, influido no solo por la experiencia norteamericana, aunque sin duda fue la preponderante, sino también por la experiencia liberal española derivada de la Constitución de Cádiz; por el pensamiento francés, principalmente las ideas de Rousseau, Montesquieu y Sièyes, y las contenidas en las normas fundamentales de 1791, 1793, 1795 y, sobretodo, la constitución de 1830; e indirectamente por el pensamiento inglés, en particular las obras de Locke y Blackstone. También se considera que existen elementos institucionales relevantes, propios de todas las experiencias latinoamericanas y derivados de dinámicas históricas y culturales comunes, que impiden encuadrarlo dentro de la forma de gobierno presidencial “clásica” y que la decisión de introducir elementos de parlamentarización en algunos de los sistemas de esta área es un elemento más que perfila su independencia. Por lo tanto, se han decidido esbozar los rasgos comunes de esta forma de gobierno empezando por las características del ejecutivo y, en particular, su elección directa y sus poderes legislativos (iniciativa legislativa, urgencia legislativa, habilitación legislativa y poder de veto) y los poderes de emergencia que se le confieren, teniendo en cuenta que su alcance varía según los casos. Posteriormente, se han analizado las distintas clasificaciones de las formas presidenciales de gobierno latinoamericanas y los elementos de parlamentarización introducidos en algunas jurisdicciones.

Las dos partes siguientes están dedicadas a un análisis más profundo y exhaustivo de los dos sistemas considerados –con especial referencia a las relaciones entre los principales órganos constitucionales en conexión con la dirección política– que, como se

ha anticipado, está precedida de una comparación diacrónica centrada en el estudio de las características de los procesos constituyentes y de los rasgos más destacados de las distintas formas de gobierno que se han sucedido.

La parte dedicada al sistema jurídico mexicano, la segunda, se abre con un estudio de los antecedentes históricos de la Constitución actualmente vigente (Capítulo I). Se analizan los procesos constituyentes que dieron lugar a la llamada “Constitución de Apatzingán” de 1814 y a la primera Constitución mexicana, la “Constitución de los Estados Unidos Mexicanos” de 1824, así como la república centralizada caracterizada por dos normas fundamentales, a saber, las “Siete Leyes Constitucionales” redactadas entre 1835 y 1836 y las “Bases Orgánicas de la República Mexicana” de 1843. Posteriormente, se abordó el “retorno al federalismo” y los textos constitucionales de este periodo, es decir, el “Acta Constitutiva y de Reforma” de 1847; la “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicano” de 1857, que dio lugar a un federalismo monocameral que perduró hasta 1874 cuando –por razones estrictamente vinculadas al fortalecimiento de la presidencia– se restauró el Senado. Por último, se ha analizado el periodo previo a la Constitución de 1917, es decir el régimen de Don Porfirio Díaz y la Revolución Mexicana (1910-1916) caracterizada principalmente por una primera fase encabezada por Francisco I. Madero bajo la bandera del “sufragio efectivo” y la “no reelección” y una segunda fase encabezada por Venustiano Carranza, tras el golpe de Estado de Victoriano Huerta, encaminada a restablecer los principios de la Revolución e instaurar un Congreso Constituyente.

El siguiente capítulo (Cap. II) aborda el debate constituyente y la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” de 1917 para ilustrar el contexto en el que se creó la actual forma presidencial de gobierno. Además del debate sobre la forma de gobierno, se profundiza en la cuestión de la naturaleza de la Carta Constitucional. También se analizan brevemente las decisiones tomadas en relación con el concepto de soberanía y la organización institucional, es decir, el tipo de Estado y la forma de gobierno.

Este último, al ser el elemento principal del análisis, es también objeto de un propio capítulo (Capítulo III) en el que se esbozan sus características y evolución. Inicialmente, se abordó el proceso de democratización vivido por México y la aplicación de la forma de gobierno, a través de un análisis de la evolución de la legislación electoral -abordando las principales reformas que se han llevado a cabo, a saber, las de 1963, 1977, 1990 y

1996–, para luego detenerse, debido a la vastedad del tema, solo en los elementos de la forma de gobierno considerados particularmente significativos. Por lo tanto, en lo que respecta al Presidente, se consideró que coinciden con: las características del mandato presidencial; las facultades que ostenta como Jefe de Estado y, en particular, el poder exterior; aquellas a las que tiene derecho como Jefe de Gobierno, a saber, los principales actos normativos (el *Informe presidencial*, el *Plan de Desarrollo* y le *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*) y el nombramiento de los principales funcionarios – incluidos los secretarios–; y, por último, los poderes legislativos (principalmente la iniciativa legislativa y el veto) y el poder de influir en el trabajo parlamentario (en particular, el poder de presentar proyectos de ley de tramitación preferente). En cuanto al Congreso, nos hemos centrado en los elementos considerados especialmente significativos para ilustrar el predominio presidencial: el papel desempeñado por la Comisión Permanente; las características del mandato de los parlamentarios (en particular, la duración y la reelección); el *iter* de aprobación del presupuesto; la ratificación de los nombramientos presidenciales; y la función de control.

Finalmente, en el último capítulo (Cap. IV) se analizó el actual entramado institucional a partir de la reforma constitucional de 2014, que afectó a muchos elementos del ordenamiento jurídico mexicano, incluido el que aquí más interesa a través, principalmente, de la regulación de la reelección de legisladores y de la posibilidad de formar “gobiernos de coalición”. A continuación, se ha analizado la actual presidencia, la de Andrés Manuel López Obrador, para responder a la pregunta de si podemos hablar de una ulterior evolución de la forma de gobierno mexicana o no. De ahí que nos hayamos centrado en la figura del Presidente, las reformas constitucionales que ha impulsado y la difícil relación que ha demostrado tener, entre otros, con los órganos electorales. Por último, este capítulo terminó, a modo de conclusión de toda la parte dedicada a este país, con una primera valoración de la forma de gobierno mexicana a la luz, en particular, de las últimas elecciones celebradas a nivel federal y local y del ejercicio de la revocación de mandato.

La tercera y última parte está dedicada al sistema jurídico chileno. Por razones de contenido, se ha considerado oportuno que la estructura de esta sección sea ligeramente diferente de la anterior. Para comprender cabalmente el alcance del proceso constituyente chileno y la cuestión de la forma de gobierno en este contexto, se ha considerado

necesario realizar, además de un análisis diacrónico de la evolución de este ordenamiento desde el constitucionalismo decimonónico, un análisis sincrónico con otros procesos constituyentes recientes que han tenido lugar en América Latina como parte de esa ola de reconstitucionalización que una parte de la doctrina ha denominado “nuevo constitucionalismo latinoamericano” (NCL). Nos hemos centrado en los procesos constituyentes que produjo y en los textos que se derivaron de ellos, con especial referencia a los casos de Ecuador y Bolivia ya que, además de ser los más recientes, también produjeron textos especialmente significativos para el análisis que queremos realizar en este trabajo (Capítulo I).

La decisión de incluir este estudio y este nivel de comparación radica en la voluntad de identificar tendencias comunes y especificidades propias del proyecto de nueva Constitución chilena, para poder hacer también consideraciones más generales sobre el tema del presidencialismo latinoamericano. En el capítulo siguiente (Cap. II), por tanto, se abordan los procesos constituyentes chilenos históricos y los textos constitucionales que derivaron de ellos –es decir, los de 1828, 1833 y 1925–, centrándose en las características de los momentos constituyentes y en las formas de gobierno que diseñaron. Se dedica más espacio y atención a ilustrar las características de la Constitución actualmente en vigor, es decir, la de 1980. Por ello, se ha realizado una imprescindible reconstrucción histórica de los acontecimientos que llevaron a la instauración del régimen militar de Augusto Pinochet y del propio régimen, con especial atención al proceso que condujo a la redacción de la Constitución Política de la República de Chile de 1980 y al tipo de Estado resultante. Más en detalle, se trató la forma de gobierno y, en particular, los elementos, definidos por la doctrina como “enclaves autoritarias” e “instituciones contramayoritarias”, destinados a mantener el *statu quo* heredado del periodo dictatorial.

Posteriormente, se analizó la evolución del texto constitucional de 1980, que sancionó el inicio de un periodo autoritario de estabilización y legitimación de la dictadura del general Pinochet, pero que, a partir de la reforma de 1989, inició un camino de democratización, que concluyó –aunque no del todo– con la reforma de 2005 que dio lugar a lo que la doctrina ha denominado la “vieja-nueva” Constitución. Con esta reforma, sin embargo, no se subsanaron los principales problemas del texto de los 80 y se hizo cada vez más evidente la necesidad de un nuevo texto constitucional. Por ello, se analiza el proceso inconcluso llevado a cabo por la Presidenta Bachelet y los elementos

innovadores que lo caracterizaron, tanto en relación con la forma en que se realizó como con las decisiones previstas por la norma fundamental que se redactó y nunca entró en vigor. También se aborda la reforma del sistema electoral, con la transición del sistema binominal –un *unicum* a nivel comparativo– a un sistema proporcional. El capítulo siguiente (Cap. III), en cambio, aborda el proceso constituyente que se inició tras el “estallido social” de 2019 y que condujo a la elaboración de un nuevo texto constitucional a través de un proceso inédito no solo para Chile, sino también a nivel comparado. El “estallido social” de octubre de 2019 marcó el inicio de un momento constituyente en la historia de Chile y todos los mecanismos que, hasta ese momento, habían sustentado la llamada “Constitución tramposa”, proporcionando a los herederos del régimen un veto para impedir un cambio constitucional real, se desvanecieron y, el 15 de noviembre de 2019, los representantes de la mayoría de los partidos políticos firmaron el “Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución”, por el que acordaron salir de la crisis mediante un procedimiento democrático incuestionable. Por este motivo, se promulgaron una serie de reformas constitucionales para regular las distintas fases del proceso constituyente, la composición de la asamblea y sus competencias, que se analizan sucintamente, así como las distintas fases que componían este proceso constituyente, caracterizado por una “estructura de reloj de arena” y, por tanto, por dos plebiscitos –el de entrada” y el de “salida”– y la redacción material del articulado, que implicaba a un número reducido de personas, a saber, los 154 convencionales, aunque también incluía numerosos instrumentos de participación directa.

Para dar una imagen lo más completa posible de este acontecimiento, también se analizaron la elección de la Convención Constituyente con el resultado sin precedentes que se produjo –que dio lugar a una asamblea de partidos compuesta predominantemente por independientes– y los trabajos de la asamblea constituyente, en particular la redacción de los reglamentos, el proceso de aprobación de las normas constitucionales y los instrumentos de participación directa previstos. Por último, se analizaron las principales decisiones tomadas dentro del texto constitucional redactado siguiendo cuatro directrices –igualdad, plurinacionalidad, protección del medio ambiente y nuevas tecnologías– para hacer evidente la contradicción entre la forma de gobierno y el catálogo de derechos.

Finalmente, se dedica un capítulo entero (Cap. IV) a la forma de gobierno diseñada en la propuesta de la Convención chilena, analizando, con el fin de ofrecer una visión lo más

completa posible, tanto la evolución del debate en el seno de la Asamblea Constituyente como las decisiones finales adoptadas en torno al “nuevo” presidencialismo chileno. Como se ha hecho anteriormente, nos hemos centrado únicamente en aquellos elementos que se consideran especialmente significativos para, no solo describir el diseño de la forma de gobierno, sino también para justificar por qué se sostiene que el texto no esbozó un presidencialismo atenuado, como se argumentó en el debate posterior a la redacción del texto, sino que, por el contrario, reforzó aún más la figura presidencial en determinados aspectos. Por lo tanto, se han tratado con referencia a la presidencia la elección de ministros; los poderes legislativos, subrayando el papel de las “Leyes de concurrencia presidencial”; los poderes del Presidente en materia de seguridad pública y estados de emergencia. En cuanto al poder legislativo, se ha analizado la competencia para ratificar los nombramientos presidenciales, el papel en el proceso de aprobación del presupuesto y la función de control. El análisis de estos elementos está orientado a sustentar la tesis del “gatopardismo” de la forma de gobierno diseñada por el constituyente chileno (tomando prestada la idea contenida en “Il Gattopardo” de Giuseppe Tomasi di Lampedusa –bien resumida en la frase “Si queremos que todo siga como está, es necesario que todo cambie”– y ya utilizada por Ruiz-Tagle⁴⁵ a propósito de la norma fundamental chilena de 1980: una “Constitución Gatopardo”, que cuanto más se reforma, más conserva sus características originales⁴⁶). Como se ha puesto de relieve en el capítulo, es en particular la decisión de sustituir la iniciativa exclusiva del Presidente en determinados asuntos por su apoyo necesario (las llamadas “leyes de concurrencia presidencial necesaria”) lo que apoya esta hipótesis.

El estudio comparado de las experiencias constitucionales, realizado con particular atención también a la perspectiva histórica y evolutiva, ha permitido validar la hipótesis de la peculiaridad de la forma de gobierno latinoamericana poniendo de relieve, por un lado, cómo en esta área el hilo rojo de la tradición constitucional ha sido precisamente un presidencialismo caracterizado por el papel clave del Presidente y, por otro, la función

⁴⁵ P. Ruiz-Tagle - R. Cristi, *La República en Chile. Teoría del Constitucionalismo Republicano*, Santiago de Chile, LOM, 2006; P. Ruiz-Tagle, *Cinco repúblicas y una tradición. Constitucionalismo chileno comparado*, Santiago de Chile, LOM, 2016.

⁴⁶ De hecho, aunque se aprobaron una treintena de enmiendas a 242 artículos, convirtiéndola en la Constitución más reformada de la historia constitucional chilena, gran parte de la doctrina coincide en que estos cambios fueron cosméticos y no alteraron sustancialmente el modelo institucional establecido por la dictadura. (F. Soto Barrientos, *Asamblea constituyente: la experiencia latinoamericana y el actual debate en Chile*, en *Estudios Constitucionales*, núm. 1/2014, 416).

que en estos sistemas desempeñan las reglas informales. Estos últimos, de hecho, han conducido con frecuencia a la imposición de la voluntad del ejecutivo a través del poder militar y a una fuerte arbitrariedad en el ejercicio del poder político, lo que ha provocado una gran inestabilidad política. Se ha destacado, sin embargo, cómo, con las debidas diferencias, los casos mexicano y chileno se caracterizan por una serie de elementos formales que hacen del Presidente el centro en torno al cual se desarrolla la forma de gobierno –alejándose así del presidencialismo estadounidense y trazando la perspectiva de un “tipo” distinto–, a pesar del proceso de democratización experimentado por ambos países y a pesar también de las reformas que han tenido lugar en los últimos años. Asimismo, es evidente en ambos casos un particular “gatopardismo” dirigido, por un lado, a reforzar el poder legislativo, aunque solo sea ligeramente, y, por otro, a aumentar indirectamente los poderes de la presidencia.

En México, el Presidente, como Jefe de Estado y de Gobierno, es responsable de la conducción de la política exterior, por un lado, y, por otro, es competente para definir la dirección política general del país y es el titular de la administración federal. En cuanto al primer aspecto, del análisis realizado se desprende que la Constitución le otorga un papel central en relación con la acción exterior del Estado. Este extremo se ha considerado un elemento más de su posición predominante, dada la creciente relevancia de las decisiones internacionales para el Derecho interno. En cuanto, por otra parte, a la prerrogativa de determinar la dirección política como Jefe de Gobierno, es significativo que el Congreso solo tenga un débil poder de control sobre los principales actos políticos. De hecho, esto únicamente es efectivo respecto al “informe presidencial” que abre los trabajos de la primera sesión ordinaria del Congreso, ya que se otorga explícitamente a cada cámara la facultad de realizar preguntas escritas al Presidente sobre el contenido del informe. No puede decirse lo mismo de otros dos actos de dirección política relevantes porque, tanto en el caso del “Plan Nacional de Desarrollo” como en el de la “Estrategia Nacional de Seguridad Pública”, aunque la facultad de aprobarlos se concede a la Cámara de Diputados y al Senado, respectivamente, no pueden hacer observaciones vinculantes. Por otra parte, se considera que la decisión de atribuir individualmente a las dos cámaras esta facultad constituye un nuevo debilitamiento de la función de control ejercida por el órgano legislativo y, por tanto, un nuevo elemento de distorsión del sistema *check and balance*.

De manera más general, en lo que se refiere a la función de control y al poder efectivo del Congreso como contrapeso al poder presidencial, como ya se detalló, los instrumentos para ello no han sido desarrollados y utilizados en el sistema mexicano hasta el punto de hacerlos efectivos y eficaces. Además, como jefe de la administración federal, el Presidente tiene importantes facultades de nombramiento y, a diferencia de la Constitución de los Estados Unidos de América, la mexicana no otorga al Senado una facultad general de *advise and consent* sobre estos nombramientos. Es innegable, sin embargo, que en la historia reciente de este Estado, desde el punto de vista normativo, los mecanismos de control institucional de esta rama del Congreso sobre la acción del poder ejecutivo, particularmente en lo que se refiere a la acción exterior, se han incrementado o consolidado progresivamente.

Especialmente significativos en el análisis del presidencialismo latinoamericano, como es bien sabido, son los poderes colegislativos otorgados a los presidentes. En México, el Presidente tiene un poder general de iniciativa legislativa y el monopolio de la iniciativa en materia presupuestaria caracterizado, además, por un monocameralismo atípico para su *iter* legislativo que debilita aún más el papel del Parlamento. El Jefe del Ejecutivo también está facultado para presentar proyectos de ley de tramitación preferente, decidir cuándo deben levantar la sesión las cámaras, si no se ponen de acuerdo al respecto, y convocarlas a sesiones extraordinarias. Estas prerrogativas le permiten influir, aunque no significativamente, en el orden del día de los trabajos parlamentarios. Además, el Presidente mexicano puede ejercer facultades legislativas que en “tiempos de paz” corresponden al Congreso; puede, en casos de urgencia o para lograr «cualquier otro fin» en beneficio del país, aumentar, disminuir o eliminar contingentes arancelarios de exportación e importación, así como crear otros y limitar o prohibir la importación o tránsito de determinados productos; y puede adoptar «medidas de salubridad».

Por último, el poder de veto puede ser total o parcial. Esto último tiende a incrementar las facultades del Presidente en la actividad legislativa, pero en el ordinamiento mexicano, el Ejecutivo no puede proceder a la promulgación de leyes no impugnadas. Por lo tanto, ya sea en el caso de un veto parcial o total, el proyecto de ley debe ser remitido en su totalidad a la cámara que lo aprobó en primera instancia, para que el Congreso se vea desposeído de la facultad de revisión. Además, desde una reforma de 2012, se prohíbe expresamente el uso del llamado veto de bolsillo.

Para poder comprobar plenamente la prevalencia del poder ejecutivo sobre el legislativo en este ordenamiento, se ha considerado esencial analizar también el diseño de este último. Al igual que ocurre con las “facultades metaconstitucionales” de los presidentes, que durante mucho tiempo han permitido a los presidentes del Partido Institucional Revolucionario controlar el poder legislativo y las demás ramas del poder político, el estudio del Congreso también debe tener en cuenta que la tradicional relación asimétrica entre este y el Gobierno forma parte de una especie de “cultura de la sumisión”, ya que, especialmente durante el periodo de hegemonía, los representantes no hicieron pleno uso de las facultades que les atribuye la Constitución. El papel subordinado del Congreso, sin embargo, resultó no solo de la presencia de un partido hegemónico y, por tanto, de la práctica política, que se ha discutido ampliamente, sino también de ciertas decisiones formales adoptadas en el diseño constitucional. El primer elemento resaltado en este análisis ha sido la decisión de los constituyentes de establecer limitaciones temporales a la duración de las sesiones del Congreso y el papel de la Comisión Permanente. Además, el aumento gradual pero significativo del número de competencias otorgadas a este órgano se tradujo en una ampliación virtual de los poderes del Presidente de la República.

Asimismo, otra limitación que ha caracterizado durante mucho tiempo el mandato parlamentario ha sido su limitación temporal, ya que, a partir de 1933, se suprimió la posibilidad de la reelección sucesiva de los miembros de las legislaturas federal y estatales. Esto no solo fortaleció el poder “metaconstitucional” del Presidente para decidir la suerte de los miembros de su partido, sino que también dificultó aún más al Congreso el uso de sus facultades, incluida la de fiscalización; redujo considerablemente la posibilidad de profesionalizar la carrera parlamentaria, de fortalecer la relación con el electorado y de consolidar la autonomía del Congreso frente al Ejecutivo. No fue hasta la reforma de 2014 cuando se volvió a prever la posibilidad de reelección de los legisladores, con lo que se reforzó la figura de los parlamentarios y se les independizó de las dinámicas partidistas y del control del Presidente, aunque al mismo tiempo se establecieron límites perentorios a su reelección, lo que redujo considerablemente los efectos mencionados.

Volviendo, sin embargo, al caso chileno, llama especialmente la atención que este sistema se caracterice por un “problema constitucional” de larga data, cuyas raíces son anteriores a la entrada en vigor de la propia Constitución de 1980 y se remontan a la larga y sangrienta dictadura del general Pinochet. De hecho, la exigencia de un nuevo texto

constitucional ha estado presente en el debate público chileno durante décadas y se hizo especialmente evidente durante la presidencia de Bachelet en 2016, cuando se puso en marcha un proceso constituyente que terminó en un punto muerto. A ello siguió, tras un periodo de fuerte inestabilidad –el llamado “estallido social” de octubre de 2019–, un nuevo proceso constituyente. Antes de abordar los elementos que caracterizaron las formas de gobierno propuestas en estas dos ocasiones, es necesario, también en las conclusiones, destacar las características de la forma de gobierno diseñada por el régimen chileno. En el pormenorizado análisis que se ha realizado, en el que también se han tenido en cuenta las reformas posteriores en la materia, se ha constatado cómo, habiendo sido diseñada a la medida de un dictador y de una sociedad paralizada por el terror, la forma de gobierno chilena tiende a un “caudillaje presidencial”, en que el Presidente de la República, además de ser el Jefe de Estado y de Gobierno, por tanto, detentar todas las funciones ejecutivas, tiene una considerable injerencia en el poder legislativo, no solo a través de la función de iniciar y promulgar leyes, sino también a través de una considerable potestad reglamentaria.

Además del mandato presidencial, originalmente muy largo –ocho años–, los poderes otorgados al Presidente incluyen: la posibilidad de convocar un plebiscito; disolver las cámaras (sólo una vez y no en el último año de su mandato); nombrar ministros, intendentes, gobernadores, embajadores y alcaldes; y los llamados “poderes legislativos”, es decir, definir la urgencia legislativa e iniciar la tramitación de un proyecto de ley tanto en concurrencia con el poder legislativo como exclusivamente con respecto a ciertos asuntos de especial importancia, entre los cuales están la política económica nacional, la normativa laboral y de seguridad social. Esta facultad, además, se ve reforzada por lo dispuesto en la “Ley Orgánica Constitucional del Congreso”, que establece que en estas materias no son admisibles las indicaciones de los parlamentarios. El Presidente, además, puede solicitar al Congreso autorización para dictar disposiciones con fuerza de ley, previa promulgación de una ley delegada, y puede aplicar el veto –que puede ser total o parcial y también “enmendatorio”– a los proyectos aprobados por las cámaras.

Como en el caso mexicano, en Chile, además de los instrumentos enumerados anteriormente, se decidió reforzar aún más la presidencia debilitando el poder legislativo. Se eliminó la capacidad del Senado para influir en el nombramiento de embajadores y en

la promoción de oficiales y se otorgó únicamente al Presidente el poder de intervenir en el nombramiento de jueces; designar a los comandantes en jefe de las fuerzas armadas y los Carabineros; disponer de las fuerzas aéreas, marítimas y terrestres; asumir el mando supremo en caso de guerra; y dirigir las relaciones internacionales. También se estableció que el Jefe del ejecutivo no podía ser culpado por los actos de su administración a menos que hubieran comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación o hubieran quebrantado abiertamente la Constitución y las leyes. Se estableció que el Senado estaría compuesto, además de por los representantes de las trece regiones, por nueve senadores designados –es decir, todos los ex presidentes que hubieran estado más de seis años en el cargo– y un número variable de senadores vitalicios –a saber, cuatro ex comandantes de las Fuerzas Armadas y Carabineros designados por el Consejo de Seguridad Nacional, tres representantes designados por la Corte Suprema (dos ex magistrados y un fiscal), un ex rector y un ex ministro designados por el Presidente de la República–, que solo fueron eliminados por la reforma de 2005. Esta configuración pretendía evitar mayorías contra el sector minoritario, representado por la derecha, y permitía a las fuerzas armadas tener una influencia directa en la vida política del Estado. Por último, también se perseguía el objetivo de proteger el legado de la dictadura mediante un rígido marco de reformas a la Constitución. De hecho, el nuevo entramado institucional no solo creó un fuerte presidencialismo con “controles externos” sino que también estableció un mecanismo para evitar reformas posteriores, mediante la creación de las llamadas leyes orgánicas constitucionales, que necesitaban supermayorías para ser aprobadas, y la atribución de un estatus especial a las normas sobre determinadas materias consideradas críticas, como el sistema económico, los medios de comunicación, la formación de leyes y la aprobación de tratados internacionales.

Las disposiciones que acabamos de ilustrar han sido denominadas por la doctrina “enclaves autoritarias” para indicar que se trata de modalidades institucionales destinadas a consolidar la injerencia de las fuerzas armadas en el proceso político y a garantizar, paradójicamente en un régimen presidencialista, un equilibrio político entre gobierno y oposición. Junto a estas disposiciones, también se preveían una serie de “instituciones contramayoritarias”, como el Poder Judicial, el Banco Central y el Tribunal Constitucional, con el objetivo principal de proteger el legado autoritario y neoliberal al estar en defensa de los llamados “ordenes”, es decir, respectivamente, el social y

económico y el constitucional.

En este escenario, a pesar de las numerosas reformas de la Constitución, gran parte de la doctrina coincide en que estas han sido en su mayoría cosméticas y que, por tanto, no han alterado sustancialmente el modelo institucional establecido por la dictadura. De hecho, las numerosas modificaciones han terminado por hacer de la Constitución chilena una “Constitución Gatopardo”⁴⁷, que cuanto más se reforma, más conserva sus características originales, y ni siquiera la eliminación simbólica de la firma del dictador, con la reforma de 2005, ha conseguido dar identidad a la comunidad política como elemento de cohesión social. Además, a pesar de la amplitud de esta reforma, subsisten en el texto constitucional algunos “enclaves autoritarios” significativos y se mantiene la “vieja” Constitución, autoritaria y neoliberal en sus aspectos económico-sociales.

Como se anticipó, son particularmente útiles para los fines de este estudio los textos constitucionales, propuestos y no promulgados, en los recientes procesos constituyentes vividos por el país. En cuanto a la forma de gobierno, el texto elaborado en el proceso constituyente liderado por la Presidenta Bachelet no modificó el presidencialismo, y los cambios introducidos en él se referían a aspectos concretos del hiperpresidencialismo chileno. Este texto no limitaba realmente los poderes del Ejecutivo, como ocurrirá también en el redactado por la Convención Constitucional. De hecho, aunque contenía la constitucionalización de la responsabilidad del Presidente en caso de falta de servicio y la reducción de las materias de su exclusiva iniciativa –al eliminar los apartados sobre negociación colectiva y seguridad social–, en algunos aspectos reforzaba la presidencia, en particular a través de medidas como la ampliación del mandato presidencial a 6 años (aunque eliminaba la posibilidad de reelección) y sobre todo a través de la previsión de la prerrogativa del Presidente de solicitar la destitución de diputados y senadores.

El análisis más detallado realizado sobre el proyecto de nueva Constitución de 2022, haciendo un balance de los aspectos destinados a fortalecer la figura del Presidente y de aquellos introducidos para mitigar la preponderancia presidencial, sugiere también que el texto mantuvo la concentración del poder ejecutivo en manos del Presidente, habitual en América Latina y presente en la “Constitución Política de la República de Chile” de 1980, fortaleciendo en algunos aspectos aún más esta instancia. Entre los elementos que

⁴⁷ P. Ruiz-Tagle - R. Cristi, *La República en Chile. Teoría del Constitucionalismo Republicano*, cit. y P. Ruiz-Tagle, *Cinco repúblicas y una tradición. Constitucionalismo chileno comparado*, cit.

darían lugar a un desequilibrio a favor de la presidencia se encontraban, sin duda, la competencia exclusiva del Presidente para presentar el proyecto de ley de presupuestos, reforzada por la disposición de que, si no se aprobaba en un plazo de noventa días, entraría en vigor en su versión presidencial; la facultad concedida al Presidente de la República, con el apoyo de todos los ministros del Estado, de decretar pagos no autorizados por la ley en situaciones extraordinarias y urgentes; y la posibilidad de que el Ejecutivo influyera en la agenda legislativa. Como ya se ha analizado en relación con este último elemento, a pesar de la previsión de diversos supuestos y de la extensión de esta facultad también a otras materias, el Presidente seguía siendo el único que podía determinar la “discusión inmediata” de un proyecto de ley y que podía solicitar la convocatoria de la legislatura en sesión extraordinaria. Además, la decisión de dejar la regulación detallada de esta materia a disposiciones posteriores la hacía especialmente incierta, ya que, como bien demostró el caso mexicano, la aplicación de este tipo de disposiciones y su alcance real dependen principalmente de la calidad de la legislación secundaria, que está fuertemente influenciada por la dinámica del sistema de partidos.

Por otro lado, en cuanto a las disposiciones que, al menos teóricamente, podrían haber introducido elementos para limitar la preponderancia presidencial, se encontraban la regulación de la facultad de veto y la prohibición explícita del llamado veto de bolsillo; la introducción de un control, aunque parcial, por parte del Poder Legislativo sobre las facultades legislativas del Presidente al disponer que este tendría que informar mensualmente al Congreso sobre los reglamentos, decretos e instrucciones emitidos que dicte; y, un papel más relevante del Congreso en materia de relaciones exteriores, al disponer su necesaria aprobación de los tratados relativos a materias de derechos; la obligación –independientemente del contenido del acuerdo– de informar al poder legislativo de todo el proceso de elaboración del tratado; la previsión a tal efecto de un *iter* bicameral casi totalmente paritario, poco común en este texto constitucional; y la limitación de la facultad presidencial de promulgar actos con fuerza de ley autorizados por un tratado internacional si tenían que ver con los derechos fundamentales, la nacionalidad, la ciudadanía y la materia electoral.

El Jefe del Ejecutivo, en la nueva Constitución propuesta, aunque despojado de la iniciativa exclusiva, seguía siendo colegislador y ostentaba importantes poderes de emergencia, aunque se piensa que con el objetivo de inclinar irrevocablemente la balanza

a su favor se han introducido ciertas materias “de concurrencia presidencial necesaria”. Se argumenta que este último elemento ha representado una “medida gatopardo” significativa para la inclusión de la forma de gobierno propuesta por la Convención en la categoría “pura” del presidencialismo latinoamericano. Como hemos visto, por un lado, las materias objeto de este tipo de leyes no diferían de las que la actual Constitución atribuye en exclusiva a la iniciativa presidencial. Por otro, se considera que las disposiciones combinadas de los artículos 266 y 267 de la nueva Constitución propuesta habrían configurado una especie de superveto, que habría permitido al Presidente disponer de un enorme poder de negociación, además de no eliminar *de facto* la iniciativa exclusiva en asuntos cruciales.

Como ya se ha dicho, el estudio del último proceso constituyente vivido por Chile ha sido precedido en este trabajo por un análisis comparativo de otros procesos constituyentes y textos constitucionales recientes redactados en América Latina. En particular, se trata de los que, según parte de la doctrina, se encuadran en el llamado “nuevo constitucionalismo latinoamericano” (NCL) y, en concreto, los de Ecuador y Bolivia. Este análisis fue esencial para identificar tendencias comunes en los textos constitucionales recientes y resultó útil en la elaboración de consideraciones más generales sobre el tema de la forma de gobierno presidencial latinoamericana, aunque, como se verá más en detalle, es posible afirmar que es el proceso constituyente chileno no se inscribe plenamente en esta ola de reconstitucionalización pero que, al mismo tiempo, el texto producido forma, junto con los del NCL, una generación nueva de leyes fundamentales, una “familia de constituciones” con características propias tanto en la parte dogmática como en la orgánica.

Los aspectos que más han llamado la atención del estudio de los ordenamientos ecuatoriano y boliviano son dos. Por un lado, las dificultades relacionadas con la aplicación práctica de los derechos e innovaciones, incluso en materia de tipo estatal, contenidos en los textos del NCL, y las posibles tensiones y contradicciones que podrían producirse, en el seno de los Estados multiculturales, entre el orden indígena y los principios fundamentales del constitucionalismo vigente, como el debido proceso y la protección de los derechos de mujeres y menores. Por otro lado, el tema que más atañe a este trabajo de tesis —el diseño de la forma de gobierno y la dificultad que ha tenido el constitucionalismo en América Latina para limitar el poder ejecutivo— pasa a primer

plano. Esta tendencia también se puso de manifiesto en los procesos constituyentes de finales del siglo XX y principios del XXI, a medida que se han trasferido más poderes legislativos al poder ejecutivo, en detrimento del órgano parlamentario, destinado a debilitar aún más su función de contrapeso. El poder judicial y su independencia también se han visto “victimizados”, al depender cada vez más del Presidente para el nombramiento y la permanencia en el cargo de los jueces. Según parte de la doctrina, especialmente con las nuevas constituciones de Venezuela, Bolivia y Ecuador, el hiperpresidencialismo se ha reforzado aún más en América Latina. Al mismo tiempo, estas constituciones, mediante la inclusión de nuevos órganos de supervisión, nuevos derechos y garantías y mayores oportunidades de participación popular, introdujeron cambios claros que, sin embargo, en apariencia condujeron en la dirección opuesta.

En este sentido, es especialmente significativo lo que sostiene Roberto Gargarella sobre la forma de gobierno prevista en las recientes constituciones del NCL. Este jurista señala que las reformas contenidas en estos textos han acabado reproduciendo un modelo común en la región, dominante al menos desde principios del siglo XX, según el cual los reformadores han ampliado los derechos existentes, sin incorporar, sin embargo, los cambios necesarios en el otro ámbito fundamental de la Constitución, el de la organización del poder, que define con la sugerente expresión “sala de máquinas”. Por lo tanto, las libertades que se pretenden ampliar en el ámbito de los derechos acabando socavadas, cuando no directamente limitadas, por la organización del poder, que tiende a permanecer sustancialmente intacta y conforme a lo que se viene definiendo desde el siglo XIX. La organización política representa así una de las peores amenazas para la pretensión de ampliar las libertades, una amenaza que procede del corazón mismo de la Constitución⁴⁸.

Lo que se acaba de ilustrar es evidente en la propuesta realizada por la Convención Constituyente chilena, que reproducía, por tanto, una paradoja común en América Latina: una organización política verticista, hiperpresidencialista, limitadora de libertades y concentradora de poder, flanqueada por un amplio y vanguardista catálogo de derechos. Por lo tanto, es posible afirmar que, en el caso chileno, como en muchas otras realidades latinoamericanas, la organización política habría representado, de haber entrado en vigencia la Constitución, una de las peores amenazas a la pretensión de ampliación de

⁴⁸ R. Gargarella, *El constitucionalismo latinoamericano y la sala de máquinas de la Constitución (1980-2010)*, cit., 96.

libertades y derechos, motivo primordial del “estallido” de octubre de 2019 y de la voluntad del pueblo chileno de contar con una nueva norma fundamental.

A la luz de lo anterior, es posible sostener que la reciente experiencia constituyente chilena pone de relieve cómo la cuestión de las formas de gobierno sigue representando uno de los grandes interrogantes del constitucionalismo, no solo en América Latina. Mientras que en las formas de gobierno parlamentarias europeas la llamada “presidencialización del ejecutivo” es cada vez más evidente, América Latina muestra cómo, en tiempos de incertidumbre y a pesar de la posibilidad de renovación propias de un momento constituyente, en esta subregión se sigue prefiriendo, como ha ocurrido desde la independencia, una figura fuerte, un “caudillo”, para dirigir el ejecutivo y, por tanto, el país. Ocurre, por tanto, el “eterno retorno” de una peculiar forma de gobierno, la presidencial propia de la subregión latinoamericana, en su variante “pura”.

El caso mexicano también nos permite reflexionar sobre la perpetua centralidad de la figura presidencial y de la forma de gobierno presidencial pura latinoamericana. A partir del estudio de su estructura institucional y de su dinámica, es posible argumentar que México vive nuevamente una fase de centralización del poder en manos del Presidente que hasta ahora no se ha traducido en cambios formales en la forma de gobierno, sino en una reapropiación de la que Carpizo, hablando de los presidentes priístas, llamó célebremente “facultades metaconstitucionales”.

En particular, el resultado electoral de 2021, así como el del referéndum de revocación del mandato presidencial, permiten una primera valoración de las perspectivas de futuro de la presidencia de Andrés Manuel López Obrador y, por tanto, de la forma de gobierno mexicana, no solo en su funcionamiento concreto sino también en su diseño institucional. Tras estos dos acontecimientos, de hecho, se hace más difícil para López Obrador seguir adelante con la centralización que ha perseguido desde el inicio de su mandato, pero no resulta casual, dada la historia mexicana, que una de las primeras acciones del gobierno tras las pasadas elecciones ha sido nuevamente la propuesta de una reforma electoral. A pesar de la actual configuración del Congreso, el Presidente no ha moderado su estilo de gobierno ni sus propuestas de reforma, en particular las encaminadas a eliminar o modificar sustancialmente los organismos autónomos.

Se considera que el proceso de democratización experimentado por México, y por tanto la estabilización de su forma de gobierno, no puede decirse que haya terminado del todo.

Aunque no se puede hablar de una regresión, sobre todo a la luz de los resultados de las últimas elecciones, es evidente que el futuro de la democracia mexicana se juega todavía, y casi por completo, en el terreno electoral, tanto desde el punto de vista de los resultados electorales como de la centralidad de la legislación electoral.

A la luz de lo analizado en las primeras páginas de este trabajo, se hace evidente la imposibilidad de definir *a priori* cuál es la mejor forma de gobierno y, asimismo, la relevancia de los factores sociales, culturales y económicos –no solo nacionales, sino también internacionales– a la hora de hacer una valoración del funcionamiento de la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo. El nuevo colapso de las democracias en América Latina, pronosticado por los críticos del presidencialismo latinoamericano, nunca se ha producido y, por el contrario, la permanencia de la democracia en esta subregión ha sido más prolongada que nunca en su historia, y con ella una relativización de la supuesta relación causal entre la forma de gobierno y el desenlace feliz o fatal de la democracia.

Se ha señalado en este trabajo que, frente a las autocracias de la región, había habido una tendencia doctrinal y política recurrente a favor de un sistema parlamentario o algo similar. El razonamiento subyacente a tales perspectivas era “probar” el parlamentarismo, ya que el presidencialismo había demostrado ser antidemocrático, conduciendo a caudillos, dictaduras y golpes de Estado. La forma parlamentaria de gobierno se convirtió así, en América Latina, en una esperanza, una utopía.

Esta subregión, como se ha puesto de manifiesto en la investigación llevada a cabo, parece especialmente interesante para un estudio sobre las formas de gobierno, ya que no solo nos permite comprobar cómo el debate sobre la forma de gobierno deseable es siempre relevante, especialmente en momentos de reforma institucional y cambio constitucional, sino al mismo tiempo lo igualmente difícil que resulta innovar en este ámbito. También muestra que, a pesar de que la doctrina ha defendido mayoritariamente la necesidad de adoptar una forma de gobierno semipresidencial o formas alternativas de gobierno como el “presidencialismo alternante”, en la práctica se ha traducido en el mantenimiento de la forma de gobierno presidencial latinoamericana “pura” o, en el mejor de los casos, en la introducción de ciertos instrumentos de parlamentarización que no siempre –o más bien casi nunca– han conducido a los efectos deseados. Es posible argumentar, por lo tanto, que ni el concepto de “hiperpresidencialismo” ni el de “poder

presidencial atenuado” son capaces de describir plenamente lo que se prevé constitucionalmente con respecto a la forma de gobierno latinoamericana.

Lo dicho sobre los elementos de “parlamentarización” se confirma también con la introducción del instrumento de la revocación de mandato presidencial en algunos ordenamientos del área (Venezuela, Ecuador, Bolivia y México). Esto, de hecho, debería representar un límite al poder presidencial e introducir un elemento significativo de control sobre el presidente por parte del pueblo. Estos efectos, sin embargo, son solo aparentes y, de hecho, el *recall* presidencial, como ocurre con la mayoría de los elementos de parlamentarización introducidos en los ordenamientos latinoamericanos, se ha traducido en una herramienta adicional en manos del Presidente. En definitiva, el camino brevemente esbozado aquí y más puntualmente argumentado en esta tesis, pone de relieve, por un lado, la posibilidad de considerar la “forma de gobierno presidencial latinoamericana” un tipo en sí mismo y, por otro, la dificultad de innovación de la “sala de máquinas”, dificultad que puede considerarse endémica y perpetua. Al mismo tiempo, sin embargo, ha quedado claro que, sin perjuicio de la importancia que el contexto político, social y económico, tanto nacional como internacional, tiene para el funcionamiento de las formas de gobierno, el equilibrio de la forma de gobierno solo puede provenir de una obra de “ingeniería constitucional” que otorgue al poder legislativo una renovada centralidad también a través de nuevas funciones, cuya lista podría ser realmente larga. Entre ellas, sin embargo, quizás la reciente constituyente chilena había identificado una especialmente relevante en una era de interrelaciones cada vez mayores entre Estados y de convulsiones internacionales como guerras y pandemias, es decir, la importancia de un papel significativo del Congreso en los asuntos exteriores.

PREMESSA DI MERITO

Il tema della forma di governo, ovvero i mutevoli rapporti che si instaurano tra i supremi organi costituzionali in relazione alla funzione di indirizzo politico⁴⁹, è da sempre uno dei temi più trattati dalla dottrina costituzional-comparatista⁵⁰ in quanto, insieme alla forma di Stato, rappresenta un aspetto fondamentale del problema che attiene al modo di essere del rapporto tra Stato-autorità e Stato-società⁵¹. La forma di governo, che può essere descritta anche come il complesso degli strumenti che vengono congegnati per conseguire le finalità statali e quindi quegli elementi che riguardano la titolarità e l'esercizio delle funzioni attribuite agli organi costituzionali⁵², è fondamentale per qualificare il regime realmente operante in un ordinamento attraverso il criterio della titolarità del potere e di quello delle modalità d'uso dello stesso⁵³. Si fa, quindi, riferimento all'organizzazione della struttura di comando posta al vertice dello Stato, a quelli che cioè sono stati definiti i “rami alti” del sistema o il cd. “triangolo del grande potere”, vale a dire i rapporti che si instaurano tra parlamento, governo e capo dello Stato⁵⁴.

Lo studio di tale materia si è sviluppato di pari passo con il dibattito a proposito di quale potesse essere la miglior forma di governo – di cui tra gli esempi più illustri e risalenti vi

⁴⁹ C. Mortati, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, Cedam, 1973, 4 e ss.

⁵⁰ Gli scritti sul tema sono in gran numero, senza alcuna pretesa di esaustività e con riferimento alla dottrina italiana, si rimanda a L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970; F. Cuocolo, *Le forme di stato e di governo*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, VI, Torino, 1989; G. U. Rescigno, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Encicl. Giurid. XIV*, Roma, 1989; L. Elia, *Forme di Stato e forme di governo*, in S. Cassese (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Milano, Giuffrè, 2006; F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 2004, 99 e ss.; A. Amato, *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, il Mulino, 2006; M. Galizia (a cura di), *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 2007; C. Pinelli, *Forme di Stato e forme di governo*, Jovene, Napoli 2009; M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Annali III, 2010; M. Volpi, *Libertà e autorità*, Giappichelli, Torino, 2016

⁵¹ C. Mortati, *Lezioni sulle forme di governo*, cit.

⁵² G. de Vergottini, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 2010, 96

⁵³ T. E. Frosini, *Forma di stato e forma di governo nel pensiero di Giuseppe De Vergottini*, in *federalismi.it*, n. 8/2016, 3

⁵⁴ A. Di Giovine, *Forme di governo*, in A. Di Giovine - A. Algostino - F. Longo - A. Mastromarino, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, Le Monnier, Mondatori, 2017, 70

sono le trattazioni di Walter Bagehot⁵⁵ e Woodrow Wilson⁵⁶ – e assume particolare centralità in America Latina, prevalentemente nell’ambito della scienza politica, a partire dagli anni ’80 del XX secolo con il ritorno alla democrazia della maggior parte dei paesi di questa subregione.

L’interesse per lo studio della forma di governo continua ad essere imprescindibile nell’attualità dato il contesto globale e, in particolare, europeo. Per decenni, a partire dalla seconda metà del secolo passato, le progressive ondate di democratizzazione hanno permesso un costante avanzamento della democrazia ai danni dell’autocrazia e la democrazia costituzionale si è diffusa come forma di Stato caratterizzata da elementi quali: la presenza di una costituzione approvata mediante procedimenti democratici, rigida e garantita da meccanismi di giustizia costituzionale⁵⁷; la tutela costituzionale dei diritti; la separazione dei poteri; l’apertura al diritto internazionale; e il riconoscimento dell’autonomia locale⁵⁸. Già sul finire del ‘900, però, è emersa un’altra tendenza, che ha progressivamente iniziato ad interessare un crescente numero di Stati in diverse regioni del mondo e a cui l’Europa non è stata immune. Si tratta dell’affermazione di quelle che una parte della dottrina definisce “democrazie illiberali”, mentre un’altra sostiene l’impossibilità di accostare a questi ordinamenti il termine “democrazia”. Ciò ha comportato la contestuale messa in discussione della democrazia costituzionale come modello di riferimento. Con particolare riferimento all’Unione europea, i suoi vari allargamenti dal 1990 in poi – fino al 2007, ossia all’ingresso dei Paesi dell’ex Patto di Varsavia – hanno portato ad un riassetto del suo quadro geografico, con effetti non marginali sul resto dei Paesi europei e non solo. Questo movimento ha portato all’interno dell’Unione alcuni Stati che avevano vissuto i principi dello Stato liberale in maniera molto “diversa”, nei quali l’idea di connettere la cultura delle libertà alla pratica della democrazia ha radici storiche molto fragili. Si tratta di Stati che hanno elaborato modelli

⁵⁵ W. Bagehot, *The English Constitution*, Londra, The Fortnightly Review, 1867

⁵⁶ W. Wilson, *Congressional Government: A Study in American Politics*, Boston, Houghton, Mifflin and Company, 1885

⁵⁷ Dopo l’esperienza del crollo delle democrazie del primo dopoguerra in Italia e in Germania, con l’avvento di regime autocratici o totalitari di massa, l’ultima fase di sviluppo dello Stato contemporaneo è caratterizzata dal passaggio dallo Stato di diritto legislativo sociale a quello costituzionale, caratterizzato dalla presenza di organi volti alla tutela della Costituzione. Dieter Grimm ha più volte sostenuto che la vera novità istituzionale dell’ultimo mezzo secolo è rappresentata dalla nascita delle corti costituzionali, le cui funzioni possono essere differenti, ma convergono nella tutela della legalità costituzionale. (F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, cit., 64)

⁵⁸ G. Milani, *Parlamento e parlamentarismo nella democrazia illiberale: l’esperienza ungherese*, in *Dpce online*, 4/2019, 2017

politici ed istituzionali caratterizzati significativamente dal ruolo predominante del capo del governo, da forti tensioni con il potere giudiziario e da un forte nazionalismo – si pensi all’Ungheria di Orbán, alla Polonia di Morawiecki, o alla Romania di Dancila. La presenza di questi paesi e delle loro politiche all’interno delle istituzioni europee ha determinato, e lo fa ancora, effetti non marginali sui rapporti di forza fra gli Stati e all’interno di ciascuno di essi⁵⁹. Inoltre, gli elementi sociale e democratico, già indeboliti, in Europa, a partire dalla fine del XX secolo, hanno conosciuto un ulteriore logoramento nella prima decade del XXI secolo, entrando poi radicalmente in crisi a partire dal 2011, per effetto del peggioramento della situazione economica. A ciò bisogna aggiungere un più generale e ampio fenomeno di crisi della politica e della democrazia rappresentativa e gli effetti della globalizzazione, soprattutto nella sfera finanziaria e comunicativa. Non è questa la sede per analizzare le molteplici sfaccettature di quella che illustre dottrina, nazionale e internazionale, ha definito “crisi della democrazia”, si evidenzia, però, che almeno in parte è provocata dal tramonto dei partiti politici e dalla incapacità di comprendere in termini costituzionali i nuovi *cleavage* della rappresentanza, indotti in particolare dal passaggio, a livello europeo, della contrapposizione destra/sinistra a quella sovranismo/europeismo⁶⁰. Anche gli effetti della globalizzazione sono innumerevoli e riguardano i più diversi ambiti. In particolare, questo fenomeno ha determinato due grandi crisi del costituzionalismo nel XXI secolo che hanno dato luogo a altrettanti processi di involuzione democratica: uno “esterno” ai processi politici statali, attraverso l’imposizione di condizioni economiche che limitano la capacità d’azione dello Stato; l’altro “interno”, che riguarda il nucleo stesso dei processi politici statali, ossia i processi elettorali e il dibattito pubblico in generale, influenzato dai mezzi di comunicazione di massa⁶¹ e sempre più dai *social network*. Questi ultimi non sono gestiti da semplici piattaforme statiche, che agiscono come intermediari senza alcun tipo di responsabilità, ma, al contrario, a dirigerli sono grandi aziende tecnologiche o attori globali, il cui modello di mercato favorisce un’involuzione democratica. Sono infatti molte le aree sensibili alle azioni di queste aziende, ma particolarmente rilevanti risultano il loro

⁵⁹ E. Catelani, *Ruolo delle costituzioni fra crisi geografica e crisi della rappresentanza: un’introduzione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, 7

⁶⁰ *Ivi*, 2

⁶¹ F. Balaguer Callejón, *Las dos grandes crisis del constitucionalismo frente a la globalización en el siglo XXI*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2/2018. S.v., altresì, G. Azzariti, *Il costituzionalismo può sopravvivere?*, Bari, Laterza, 2013

impatto sui processi democratici, attraverso l'influenza e la radicalizzazione delle tornate elettorali, e la violazione dei diritti politici e, più in generale, dei diritti fondamentali, quali, ad esempio, il diritto alla *privacy* e alla protezione dei dati personali⁶².

A quanto analizzato circa le problematiche che riguardano le democrazie europee, è necessario accostare lo studio, seppur per sommi capi, del noto dibattito sulla "presidenzializzazione degli esecutivi"⁶³, che si sviluppa in Europa almeno a partire dagli anni '60.

Con tale espressione si intende il processo in virtù del quale alcuni ordinamenti europei, non solo quelli zona orientale dell'Unione, stanno assumendo, nel loro funzionamento pratico, caratteristiche tipiche delle forme di governo presidenziale, in molti casi, senza cambiamenti nella loro struttura formale⁶⁴. In tutti i regimi politici, a prescindere dalla forma di governo, il potere esecutivo ha gradualmente concentrato numerose attribuzioni e costituisce il potere predominante e principale del quadro statale. Si tratta di una tendenza universale, che ha origine almeno negli anni '30, e a lungo termine risultato, da un lato, di una serie di riforme costituzionali e, dall'altro, dei cambiamenti che hanno riguardato i modelli di sviluppo, la struttura dello Stato e i sistemi di partito⁶⁵. Le forme di governo delle democrazie contemporanee, infatti, sono dirette, sempre più, verso una versione di tipo leaderistico in cui si constata l'attribuzione di un ruolo di conduzione delle attività di governo ad una guida monocratica e una maggiore autonomia del Capo dell'esecutivo dalle interferenze dei partiti. Si tratta di un processo da tempo riconosciuto come una delle tendenze modellistiche immanenti alla vita costituzionale contemporanea, collegata allo sviluppo di democrazie di investitura⁶⁶ che valorizzano la scelta popolare sui titolari dell'indirizzo politico. Anche in assenza di cambiamenti costituzionali formali, le democrazie parlamentari mostrano ormai un distacco dai parametri costituzionali di

⁶² F. Balaguer Callejón, *Redes sociales, compañías tecnológicas y democracia*, in *ReDCE*, n. 32/2019

⁶³ S.v., tra tutti, S. Ceccanti, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 1997; G. Guidi, *I sistemi a preponderanza presidenziale*, Maggioli, Rimini, 2000; A. Lucarelli, *Teorie del presidenzialismo*, Padova, Cedam, 2000; T. E. Frosini (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2004; L. Elia, *La presidenzializzazione della politica*, in *Teorica politica*, n. 1/2006; A. Di Giovine - A. Mastromarino (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2007; T. E. Frosini - C. Bassu - P. L. Petrillo (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza: come cambiano le forme di governo*, Roma, Carocci, 2009

⁶⁴ T. Poguntke - P. Webb, *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 1

⁶⁵ J. Lanzaro (a cura di), *Centro presidencial. Presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*, Madrid Tecnos, 2018, 14

⁶⁶ S.v., tra gli altri, S. Gambino, *Democrazia di investitura o democrazia parlamentare? Interrogativi e dubbi su revisione costituzionale e democrazia maggioritaria*, in *Revista de Estudios Jurídicos*, n. 16/2016

riferimento per l'assunzione di modalità di funzionamento tipiche dei regimi presidenziali. Si tratta del risultato di trasformazioni di più ampia portata e di lunga durata che coinvolgono la società e la politica moderna, come l'internazionalizzazione, l'aumento dei compiti dello Stato, la mediatizzazione e l'erosione dei *cleavages* socio-politici. Inoltre, i leader di governo acquistano maggiori risorse potestative e sviluppano un rapporto con la cittadinanza capace di scavalcare l'intermediazione dei partiti⁶⁷. La tendenza universale alla concentrazione dei poteri al vertice del ramo esecutivo è stata accentuata, negli ultimi decenni, dallo sviluppo del centro presidenziale o dei centri di governo in senso lato: questi sono intesi come nuclei di diverso tipo, formali o informali, che sostengono direttamente il lavoro del Capo del governo e agiscono come un "vice comando" di fatto, rafforzando le risorse di potere, i flussi di informazione e le capacità di gestione del Capo dell'esecutivo⁶⁸. Pertanto, il governo è caratterizzato da una maggiore autonomia e dal rafforzamento dei poteri del *premier*, mentre i partiti politici risultano indeboliti, da una parte, perché il rafforzamento della *leadership* all'interno del partito favorisce una maggiore autonomia del capo e, dall'altra, in quanto durante le campagne elettorali vi è un'intensa concentrazione sulle caratteristiche personali di questi, facendo passare in secondo piano il partito e il suo programma. È evidente, quindi, quanto la presidenzializzazione e la personalizzazione siano dinamiche strettamente relazionate⁶⁹.

Questo fenomeno, che altera le coordinate del principio classico della separazione e dell'equilibrio dei poteri, è evidente in Europa negli sviluppi del secondo dopoguerra, in una nuova versione del parlamentarismo razionalizzato⁷⁰ – già emerso negli anni '20 – e

⁶⁷ F. Musella, *Governare per decreto. L'espansione dei poteri normativi dell'esecutivo nella lunga transizione italiana*, XXV Conferenza SISP (Società Italiana di Scienza Politica), Università di Palermo, 8-10 settembre 2011, 1

⁶⁸ J. Lanzaro (a cura di), *Centro presidencial...*, cit., 18

⁶⁹ L. Picarella, *Presidencialización y personalización en el Sistema Político Español, 1975-2008*, in *Revista Enfoques*, vol. VII, n. 11/2009, 516-517

⁷⁰ Secondo Diego Valadés, con l'introduzione della mozione di censura costruttiva, i sistemi parlamentari si sono in qualche modo "presidenzializzati". Lungi dal considerare che la forza degli schieramenti politici possa stabilizzare il sistema costituzionale, si suppone che la stabilità risiede nella durata dei mandati, la cui eventuale riduzione è praticamente lasciata al governo stesso. Sintomatico a questo proposito è la lunga durata dei governi in Germania e Spagna. Il caso britannico è simile in termini di risultati, solo che si ottiene in modo diverso: è il sistema elettorale ad assicurare maggioranze molto stabili che permettono ai governi di decidere con relativa facilità il momento migliore per ottenere i voti di ratifica (D. Valadés, *El control del poder*, Città del Messico, UNAM, IIIJ, 1998, 270-271)

nei fenomeni di presidenzializzazione del parlamentarismo⁷¹. Da una parte, la razionalizzazione del parlamentarismo potrebbe aver contribuito alla sua svalutazione, irrigidendolo e rendendo il costo della funzione rappresentativa molto alto. Dall'altra, la tendenza crescente verso una forte *leadership* da parte del Cancelliere, del Presidente o del Primo Ministro, si è verificata in Germania, Regno Unito⁷², Italia e Spagna. Questi ultimi due ordinamenti sono particolarmente esemplificativi dato che la figura del Capo del governo è notevolmente più disciplinata nell'ordinamento spagnolo piuttosto che in quello italiano. In Spagna, infatti, esiste un forte principio di *leadership* presidenziale tanto che a tal proposito Mateos y de Cabo parla di un "parlamentarismo presidencial" al fine di mettere in rilievo che anche se le grandi decisioni vengono prese in sede parlamentare, nella pratica ciò avviene sotto la guida e la supervisione costante del Presidente del governo e della sua squadra, in un sistema di collaborazione di poteri che, in certi casi e circostanze, può fornire un'immagine falsa o addirittura di confusione tra di loro⁷³. Ciò non ha, però, impedito il sorgere di crisi di governo.

⁷¹ J. Lanzaro (a cura di), *Centro presidencial...*, cit., 15-16. S.v. B. Mirkiné, *Pleins pouvoirs sous le régime parlementaire*, in *Annales de l'Institut de droit comparé de l'Université de Paris*, 1938 e *L'Échec du parlementarisme rationalisé*, in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, n. 1/1954.

⁷² Sulla peculiare evoluzione della forma di governo inglese, in parte riconducibile al fatto che in questo ordinamento la fonte primaria del diritto è la consuetudine (p. 99), si rimanda a G. Caravale, *Leader e sistema di partito in Gran Bretagna*, in *Il Politico*, 1993 così come della stessa autrice *Il Governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Milano, Giuffrè, 1997 e *Struttura del governo e articolazione della burocrazia nel Regno Unito*, in F. Lanchester (a cura di), *Il timone e la barra. Governo e apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2009. Si rinvia altresì, tra gli altri, a A. Torre, *Poteri del Primo Ministro e organizzazione ministeriale nell'esecutivo di Tony Blair*, in *Dpce*, n. 1/2002; A. Marchetti, *Il Westminster model tra eredità del passato ed evoluzioni istituzionali più recenti: la funzione egemonica della Premiership alla prova dei recenti tentativi di razionalizzazione del parlamentarismo inglese. Un nuovo assestamento della forma di governo britannica*, in *Rivista Aic*, n. 1/2018; F. F. Pagano, *Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"*, in *Diritti comparati*, n. 2/2019

⁷³ O. I. Mateos y de Cabo, *Presente y futuro de los sistemas políticos y de los modelos constitucionales*, Madrid, Dykinson, 2015, 126

A questa prevalenza costituzionale del Presidente del governo si è aggiunta l'evoluzione in senso presidenziale della forma di governo spagnola. Sul tema si rinvia, tra gli altri, a A. Bar Cendón, *El presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*, Madrid, Civitas, 1983; O. I. Mateos y de Cabo, *El presidente del Gobierno en España. Status y funciones*, Madrid, La Ley, 2006; C. Vidal Prado, *Il presidenzialismo e il sistema parlamentare di governo in Spagna*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2001; R. L. Blanco Valdés, *Il parlamentarismo presidenzialista spagnolo*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino, N. Olivetti Rason (a cura di), *La presidenzializzazione degli Esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2007; J. L. Paniagua, *España: un parlamentarismo racionalizado de Corte Presidencial*, in J. Lanzaro (coord.), *Presidencialismo y parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional: Argentina, Brasil, Chile, España, Italia, México, Portugal y Uruguay*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012

Si rimanda, altresì, ad un recente studio sul tema: L. Frosina, *Emarginazione e autoemarginazione delle Cortes Generales nella recente evoluzione della forma di governo parlamentare*, in *Nomos-Le attualità nel*

Per quanto concerne l'Italia, invece, a stravolgere il modello disegnato dalla sua Costituzione è unicamente la spinta monocratica che si manifesta prepotentemente su quella parlamentare. La tendenza che si profila si basa sulla decadenza dei partiti come istituzioni – trasformandoli in comitati elettorali di un “capo”, cui offre un potere politico eminente in tutte le fasi del processo istituzionale. Ne consegue, anche se con alcune importanti eccezioni negli ultimi anni, la distorsione dall'elezione a funzione di diretta determinazione di una maggioranza servente il *leader*, che viene investito come *premier*. Così, nella maggior parte dei casi, al *leader-premier* viene trasferito il potere politico connesso alla rappresentanza e, mentre la storia della forma di governo parlamentare è storia – seppur non lineare – dell'attrazione del potere esecutivo nell'area della rappresentanza, avviene l'attrazione della rappresentanza nell'area monocratica dell'Esecutivo⁷⁴. La tendenza alla presidenzializzazione dell'ordinamento italiano si è anche trasformata nella richiesta di alcune forze politiche nazionale – e in particolare del partito “Fratelli d'Italia” attualmente al governo – di una modifica formale della forma di governo con l'introduzione di un semipresidenzialismo alla francese⁷⁵.

In alcuni paesi europei, quindi, un parlamentarismo razionalizzato e frenato, insieme ad una forte *leadership* presidenziale hanno avvicinato il “parlamentarismo europeo” all’“iper-presidenzialismo latinoamericano”⁷⁶ almeno da un punto di vista di

diritto, n. 3/2021 così come della stessa Autrice e nella stessa Rivista alle *Cronache costituzionali dall'estero* relative all'ordinamento spagnolo.

⁷⁴ G. Ferrara, *Modifiche costituzionali e forma di governo*, in *Questione giustizia*, n. 2/2016

⁷⁵ Si rimanda, sul tema, all’“Invito alla riflessione sul presidenzialismo” del Forum di Quaderni costituzionali e in particolare ai contributi: E. Cheli, *Perché dico no al presidenzialismo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2022; E. Cheli, *Verso una nuova stagione di riforme costituzionali: alla ricerca di un percorso ragionevole*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2022; F. Contini, *Quale semipresidenzialismo per l'Italia? Profili critici e invito al dibattito*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2022

⁷⁶A tal proposito García Roca si chiede se la distinzione classica tra la forma di governo presidenziale e quella parlamentare sia ancora una *summa divisio* o, al contrario, non sia più opportuno, data l'evoluzione delle forme di governo, parlare di un *continuum*: uno stesso fenomeno giuridico con diversi passaggi nella parlamentarizzazione della divisione dei poteri e differenze di grado. Sostiene la possibilità che sarebbe più realistico concludere che ci possono essere tanti gradini nel binomio forma di governo parlamentare/presidenziale quanti sono i paesi e i regolamenti, e, di conseguenza, numerosi sistemi ibridi o misti (J. García Roca, *Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 38/2016, 73). Propone insomma quello che la dottrina ha, in parte, già concluso a proposito dei tipi di Stato. Diversi studiosi ritengono, infatti, che, attualmente, nel tipo di Stato federale si stia verificando un processo di centralizzazione delle funzioni, mentre negli ordinamenti regionali, un'evoluzione centrifuga e fortemente decentralizzante. Pertanto si assisterebbe, piuttosto che ad una netta separazione tra le due categorie, ad un *continuum* (B. Baldi, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Bari Laterza, 2013). Ha ormai perso significato la discussione teorica sul significato di federalismo e, in particolare, sul rapporto tra federalismo e regionalismo soprattutto se condotta con i parametri della cultura ottocentesca, secondo cui nello Stato

funzionamento generale, elementi di cultura politica e costituzionale insieme a fattori sociali, invece, fanno sì che le differenze siano ancora significative sotto molti aspetti.

Inoltre, in America Latina, le riforme costituzionali, il profilo delle istituzioni pubbliche e le pratiche politiche messe in atto dalle transizioni democratiche degli anni '80 sono andate generalmente nella stessa direzione degli ordinamenti europei, accentuando, in nuove forme, una predominanza presidenziale di lunga data, considerata da buona parte della dottrina una caratteristica tipica dei regimi della regione⁷⁷. D'altra parte, però, è innegabile che quest'area è stata attraversata anche da tendenze opposte. Molte costituzioni, infatti, hanno introdotto istituti tipici del sistema parlamentare come limite all'iper-presidenzialismo. Le costituzioni di alcuni paesi della regione contemplano la censura o la revoca della fiducia dei ministri individualmente o collettivamente; in altri vi è un capo di gabinetto diverso dal Presidente o un consiglio dei ministri che risponde politicamente al Congresso; altri ancora hanno previsto lo scioglimento delle camere in alcuni casi; alcuni, hanno previsto che i ministri possano essere anche legislatori. Inoltre, numerosi strumenti di controllo-informazione, come, tra gli altri, le apparizioni o le

federale si risconterebbe l'eredità della sovranità degli Stati membri, mentre il regionalismo altro non sarebbe che una forma di decentramento autarchico (B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009, 25-26). Nel *continuum* tra Stato unitario e Confederazione di Stati esistono una serie di realtà intermedie, che non possono essere distinte le une dalle altre né facendo riferimento al "concetto dogmatico di sovranità come potere originario, assoluto ed illimitato di comando, che sarebbe caratteristico dell'ente Stato" (B. Caravita - F. Fabrizzi - A. Sterpa, *Lineamenti di Diritto costituzionale delle regioni e degli enti locali*, Torino, Giappichelli, 2019, 6) né in base ai loro elementi essenziali sia a livello substatale – come la presenza di una Costituzione frutto di autonomia decisionale degli organi rappresentativi della stessa entità e la reale capacità di esprimere autonomamente contenuti organizzativi o di principio – che a livello centrale – ad esempio valutando il coinvolgimento delle entità substatali nella determinazione dell'indirizzo politico centrale attraverso una Camera rappresentativa delle autonomie (B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, cit., 30 e ss).

Oltre ai fenomeni di razionalizzazione delle forme di governo parlamentari e di presidenzializzazione, García Roca sostiene, come ulteriore elemento a sostegno della proposta del *continuum* tra le forme di governo, la continuità e l'influenza reciproca dei regolamenti parlamentari. Esiste una forte tendenza – in Italia, Spagna e America Latina, e probabilmente universalmente – a che i Regolamenti delle Camere rimangano al di sotto delle costituzioni, prolungando la validità e l'applicazione delle loro regole, e, allo stesso tempo, a ricevere influenze reciproche dai Regolamenti di altri sistemi più o meno omogenei, sia parlamentari che presidenziali. Le basi del parlamento messicano e di quelli di altri paesi latinoamericani derivano in parte dall'influenza della Costituzione spagnola del 1812 e dall'esperienza delle *Cortes* di Cadice, che disegnarono un sistema parlamentare certamente liberale, ma basato su una divisione dei poteri estremamente rigida – di influenza francese – e sospettoso dell'esecutivo rappresentato dal Monarca. Una sfiducia che non era sorprendente in quel contesto storico. Tuttavia, questa rigida separazione dei poteri, cessò presto di esistere in Europa, e la relazione tra Governo e Parlamento divenne più flessibile, e probabilmente non avrebbe potuto funzionare se fosse stata mantenuta. Molte di queste caratteristiche permangono in Ibero-America: l'esistenza di una *Mesa* (ufficio di presidenza) – che non esiste in altri modelli europei – e che in diversi paesi è ancora costantemente rinnovata; l'avallo ministeriale degli atti del presidente; e talvolta la nomina di ministri o segretari senza l'intervento del Senato. (J. García Roca, *Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo*, cit., 79-80)

⁷⁷ J. Lanzaro (a cura di), *Centro presidencial...*, cit., 15-16

richieste di informazioni dei membri del governo, sono molto simili nel modello presidenziale e in quello parlamentare⁷⁸.

La sopravvivenza del costituzionalismo contemporaneo dipende oggi dalla capacità delle costituzioni nazionali di assicurare ancora la garanzia dei diritti e la separazione dei poteri – paradigmi classici del costituzionalismo moderno –, oppure, in una diversa prospettiva, dalla possibilità di preservare tali condizioni nella dimensione sovranazionale, in linea con i paradigmi di una “sovranità condivisa” e di una “Costituzione condivisa”. L’affermazione di reti planetarie di relazioni e scambi anche tra sistemi di giustizia costituzionale e Corti nazionali e sovranazionali ha alimentato i modelli ispirati dalla teoria del “costituzionalismo multilivello” e ha suscitato le diverse elaborazioni del costituzionalismo “globale” o “cosmopolita”⁷⁹. Questi ultimi modelli, in particolare sembrano affermare che il costituzionalismo occidentale – intendendo in tal modo quello risultante dalla Rivoluzione americana e francese e la loro sintesi nei processi costituenti europei del secondo dopoguerra – non sia l’unico modello da prendere in considerazione al momento di un suo ripensamento.

Alla luce di quanto succintamente illustrato si ritiene particolarmente interessante affrontare uno studio delle forme di governo in America Latina e, quindi, della forma di governo maggiormente diffusa in questo subcontinente, ossia quella presidenziale. Da un lato, lo studio di quest’area geografica appare particolarmente interessante in quanto – nonostante sia stata considerata per secoli esempio di omogeneizzazione economica e culturale da parte dell’Europa e degli Stati Uniti e in parte sia ancor oggi studiata in tal senso – sperimenta da tempo soluzioni originali, riscoprendo e tutelando le antiche radici e proponendo strutture giuridiche non sempre coerenti con i modelli liberal-democratici classici. Potrebbe, quindi, rappresentare in modo emblematico un modello che sollecita i comparatisti al controllo dei presupposti teorici della loro materia⁸⁰. Dall’altro, proprio in quest’area la forma di governo presidenziale ha assunto peculiarità significative che si

⁷⁸ J. García Roca, *Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo*, cit., 77. Secondo l’Autore è possibile sostenere che l’orientamento volto a limitare l’iperpresidenzialismo attraverso strumenti tipici della forma di governo parlamentare comporta la creazione di alcuni sistemi ibridi (J. García Roca, *Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo*, cit., 75 e ss.)

⁷⁹ A. Morelli, *La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione*, in *Consulta online*, n. 1/2018, 100

⁸⁰ L. Pegoraro, *Comparare l’America latina (e in America latina). Introduzione critica*, in S. Bagni - S. Baldin (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, Torino, Giappichelli, 2021, 14

ritiene non attribuibili semplicemente ad una degenerazione e che possono essere riassunte nella centralità del Presidente, vale a dire del potere esecutivo.

Si è ritenuto utile condurre l'analisi della forma di governo presidenziale latinoamericana con particolare riferimento ad alcuni ordinamenti della subregione e specificamente agli ordinamenti messicano e cileno, a proposito della scelta dei quali la successiva sezione dedicata alla metodologia sarà più esplicativa. Inizialmente, si era ipotizzando che il costituente cileno, in linea con alcune esperienze della subregione – che saranno analizzate succintamente in un capitolo dedicato –, avrebbe adottato correttivi volti a limitare i poteri del Capo dell'esecutivo, introducendo strumenti tipici della forma di governo parlamentare. Tale ipotesi è venuta meno in seguito alle decisioni effettivamente assunte, in quanto è stata disegnata una “forma di governo presidenziale latinoamericana pura” con elementi che, ad avviso di chi scrive, hanno ulteriormente rafforzato la figura presidenziale. Indagando l'evoluzione della forma di governo nell'ordinamento messicano e cileno e tenendo conto delle altre esperienze latinoamericane, allora, si vuole evidenziare l'eventuale esistenza, tra i due paesi, di elementi in comune e di elementi difformi al fine di verificare se è possibile tracciare una linea evolutiva di questa forma di governo o piuttosto ne derivi una figura circolare. Si ritiene che questi due ordinamenti mettano in evidenza come il tema delle forme di governo rappresenti tutt'oggi uno dei grandi interrogativi del costituzionalismo, non solo latinoamericano. Mentre nelle forme di governo parlamentari europee è sempre più evidente la cd. “presidenzializzazione degli esecutivi”, già succintamente illustrata, l'America Latina dimostra come anche l'introduzione di strumenti di parlamentarizzazione possa portare comunque ad una prevalenza dei presidenti e come, in momenti di incertezza, in questa subregione, nonostante l'evoluzione del catalogo di diritti, si continui a preferire, così come avvenuto fin dall'indipendenza, una figura forte, un “caudillo”, alla guida dell'Esecutivo e, quindi, del Paese.

PREMESSA DI METODO

Scopo della ricerca è indagare il disegno della forma di governo presidenziale in America Latina, ricostruendone le caratteristiche e studiandone la presenza e l'evoluzione attraverso, come anticipato, l'analisi di due ordinamenti specifici ovvero quello messicano e quello cileno.

Appare necessario soffermarsi, da un lato, sulle motivazioni che hanno portato alla scelta di queste due realtà ordinamentali per uno studio della forma di governo latinoamericana e, dall'altro, trattare, seppur brevemente, in quanto ripresa successivamente in occasione delle singole parti che compongono questo lavoro, la metodologia utilizzata. Infine, si illustrerà l'articolazione della presente ricerca e il contenuto dei diversi capitoli.

La scelta dell'ordinamento messicano deriva dal fatto che la sua forma di governo può essere considerata l'archetipo della forma di governo presidenziale in America Latina, sia in quanto la Costituzione che la disegna è la più risalente, essendo entrata in vigore nel 1917, sia perché è la più longeva, dato che questo Paese non ha conosciuto un vero e proprio periodo di interruzione della democrazia. Quello messicano, inoltre, è uno dei pochi ordinamenti dell'area a non aver introdotto consistenti misure di "parlametarizzazione" nello schema della forma di governo. Il caso cileno, invece, è di particolare interesse per lo studio che si è condotto in quanto ha recentemente vissuto un processo costituente e, nonostante la mancata approvazione popolare, il testo elaborato rappresenta l'ultimo prodotto costituzionale redatto nella subregione latinoamericana. Il confronto tra questi due ordinamenti è reso possibile anche dai simili eventi che hanno portato alla stesura di un nuovo testo costituzionale, ovvero la Rivoluzione messicana del 1910 e l'"estallido social" del 2019. Tenendo conto delle differenze tra questi due accadimenti, in parte dovute al diverso periodo storico in cui si sono svolti, è possibile individuare in un sistema non democratico – per essere più precisi, non pienamente nel caso cileno –, nel malcontento sociale e nelle forti disuguaglianze il loro motore che si riflettono in una trattazione innovativa dei diritti in entrambi i testi costituzionali,

considerando l'epoca in cui sono stati redatti, e in una comune "contraddizione" tra questo catalogo e la forma di governo.

Il suddetto confronto è stato realizzato applicando il metodo della comparazione giuridica⁸¹ nella sua duplice dimensione temporale diacronica e sincronica nel quadro della forma di governo presidenziale latinoamericana. In primo luogo, infatti, dopo aver illustrato le principali posizioni interne al dibattito a proposito della miglior forma di governo, si sono individuate e descritte le caratteristiche della "forma di governo presidenziale latinoamericana" attraverso la comparazione con quella propria degli Stati Uniti d'America. Utilizzando un approccio comparativo, definito "interculturale o transculturale"⁸², si intende sostenere che nella subregione la forma di governo presidenziale abbia acquisito significative peculiarità e caratteristiche proprie che rendono possibile ipotizzare si tratti di una forma di governo a sé stante, almeno per quanto concerne il disegno istituzionale, che risponde ad un certo sviluppo del costituzionalismo contemporaneamente alla formazione dello Stato nazionale⁸³.

Per quanto le differenze a livello comparativo possono osservarsi tanto da una prospettiva che privilegia l'assetto costituzionale quanto da un punto di vista più ampio, che prende in considerazione il regime politico nel suo funzionamento effettivo e in relazione ai fattori che interagiscono con l'esercizio del potere – tra i quali il sistema partitico, l'assetto burocratico e l'azione di gruppi di pressione –⁸⁴, in questa fase e in generale nell'intero lavoro di tesi – seppur in alcune occasioni si è ritenuto necessario

⁸¹ L'esistenza di ordinamenti diversi porta al raffronto fra ordinamenti complessivamente interi e fra singoli istituti, da cui emergono coincidenze, similitudini e diversità, di cui si terrà conto a seconda delle esigenze di chi opera il raffronto. La comparazione giuridica è, quindi, l'operazione intellettuale di raffronto tra ordinamenti, istituti e normative di diversi ordinamenti, che, se compiuta in modo sistematico secondo i canoni del metodo giuridico, assume le caratteristiche della disciplina scientifica. (G. Gorla, *Diritto Comparato*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Annali XII, 1964, 928 e ss.). Riprendendo le parole di García-Pelayo la missione del diritto costituzionale comparato è lo studio teorico delle norme giuridiche-costituzionali positive, non necessariamente in vigore, di diversi Stati, con l'obiettivo di evidenziare le singolarità e i contrasti tra di essi o tra gruppi di essi. (M. García-Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, 20). Sul tema più generale dello sviluppo del Diritto costituzionale si rinvia all'opera di sintesi, ma allo stesso tempo dettagliata, realizzata da F. Balaguer Callejón, *El Derecho constitucional*, in F. Balaguer Callejón (coord.) - G. Cámara Villar - J. F. López Aguilar - M. L. Balaguer Callejón - J. A. Montilla Martos, *Manual de Derecho constitucional*, vol. I, Madrid, Tecnos, 2022, 29-37

⁸² G. de Vergottini, *Comparazione e diritto costituzionale*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2/2018, 3

⁸³ S.v. sul punto D. Nohlen, *Presidencialismo vs. parlamentarismo en America Latina (notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)*, in *Revista de Estudios Políticos. Nueva Época*, n. 74/1991

⁸⁴ L. Mezzetti, *L'America Latina*, in P. Carrozza - A. Di Giovine - G. F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Bari, Laterza, 469

integrare lo studio del diritto positivo con quello di altri elementi derivanti principalmente dall'interazione tra le istituzioni e la realtà fattuale – si prediligerà il primo degli approcci summenzionati. Spesso le caratteristiche della forma di governo, soprattutto per quei Paesi caratterizzati da assetti presidenziali e da democrazie instabili o regimi autoritari, sono state sottovalutate conferendo un ruolo centrale ai soli fattori sociali, economici, culturali e politici⁸⁵. Senza negare l'importanza del contesto sociale e delle altre componenti che influenzano le dinamiche della forma di governo, si è deciso di partire dalla constatazione che non solo lo Stato è influenzato dalla società, ma il suo stesso funzionamento dipende, oltre che dalle condizioni economiche e sociali, anche dal disegno delle istituzioni politiche⁸⁶. È innegabile che l'elaborazione di un modello⁸⁷ della forma di governo presidenziale latinoamericana sia una generalizzazione altamente rischiosa – date le differenze tra gli ordinamenti di un'area geografica tanto estesa e complessa – ma è, altresì, necessaria per i fini di questo lavoro e, più in generale, per la ricerca costituzional-comparativa. Trattandosi di una rappresentazione sintetica di fenomeni della realtà politico-costituzionale⁸⁸, si è ritenuto efficace e opportuno concentrarsi principalmente sull'aspetto istituzionale formale reputando che abbia una propria autonomia metodologica e sostanziale, realizzando una comparazione per istituti nei diversi paesi della regione⁸⁹. In tale analisi non è mancato lo studio del contesto storico e culturale in cui nasce e si sviluppa il presidenzialismo latinoamericano. Quest'ultimo, come si vedrà più nel dettaglio, ha le sue origini al momento delle lotte armate condotte per l'indipendenza, caratterizzate dalla centralità assunta dai capi militari (i cd. *caudillos*),

⁸⁵ J. J. Linz, *Democracia presidencial o parlamentaria. Hay alguna diferencia?*, in Consejo para la consolidación de la democracia, *Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional*, Buenos Aires, Eudeba, 1988, 19-20

⁸⁶ J. G. March - J. P. Olsen, *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, in *American Political Science Review*, vol. 78, n. 3/1984, 738

⁸⁷ In questa sede il termine “modello” è utilizzato come sinonimo di “tipo” ma si vuole intendere solo l'insieme degli elementi identificanti e non anche la proprietà di essere preso a riferimento per altri ordinamenti. Sulla distinzione tra “tipo” e “modello” e il loro utilizzo nel diritto costituzional-comparativo si rinvia a G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2022, 23 e ss.

⁸⁸ L. Pegoraro, *Comparare l'America latina (e in America latina). Introduzione critica*, in S. Bagni – S. Baldin (a cura di), *Latinoamérica...*, cit., 13

⁸⁹ Secondo García-Pelayo, uno dei criteri di raggruppamento tipici del diritto costituzionale comparato è la riduzione delle costituzioni di determinati Stati a gruppi collettivi, ciascuno dotato di una propria singolarità rispetto agli altri, in modo da operare una riduzione delle singolarità individuali a singolarità collettive. Si tratta, quindi, anche di una rappresentazione tipica, poiché opera con forme e relazioni fondamentali comuni a una serie di costituzioni particolari dotate di caratteristiche simili o correlate. Pertanto, il diritto costituzionale comparato elabora concezioni collettive rispetto alle individualità che raggruppa, e concezioni individualizzate rispetto ad altre forme collettive di organizzazione giuridico-costituzionale. M. García-Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, cit., 20-21

ed è stato influenzato non solo dai vicini Stati Uniti d'America ma anche da altre esperienze europee come quella spagnola e francese⁹⁰.

Passando all'analisi dei singoli ordinamenti il metodo comparativo, come è evidente, sarà utilizzato all'interno di una precisa area culturale caratterizzata da una propria tradizione giuridica e da una propria concezione dell'organizzazione costituzionale e del regime dei diritti fondamentali. Si farà, quindi, ricorso alla cd. "comparazione intraculturale"⁹¹ in quanto al fine di poter realizzare, in conclusione della ricerca, una valutazione della forma di governo latinoamericana – sia circa la sua "autonomia" come oggetto di analisi che la sua persistenza – si è ritenuto necessario sostituire l'elemento cardine della comparazione⁹² a proposito della forma di governo presidenziale classicamente utilizzato, ovvero l'assetto degli Stati Uniti d'America, con un ordinamento proprio della subregione in analisi. La scelta, le cui motivazioni sono state già illustrate, è ricaduta sull'ordinamento messicano. A proposito di questa realtà ordinamentale e di quella cilena – anche in merito a questo termine della comparazione si è già detto – si sono ripercorse e inquadrare, con metodo giuridico e in prospettiva storica, non solo le caratteristiche formali della forma di governo ma anche la loro dinamica evolutiva, derivante dalle riforme apportate al disegno istituzionale e dalla relazione di quest'ultimo con la realtà fattuale, e in particolare con elementi quali il sistema partitico e il contesto storico coevo all'analisi. La metodologia utilizzata, pertanto, in questa fase è stata più stratificata. È stata applicata, infatti, tanto la comparazione sincronica, quanto quella diacronica⁹³ in quanto si è ritenuta indispensabile l'analisi dello sviluppo temporale della forma di governo nei casi oggetto di indagine al fine di fornire profondità e coerenza

⁹⁰ S.v., in particolare, C. Quintero, *El principio de separación de los poderes y su adopción en Iberoamérica*, in *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, n. 3/1987; F. Balaguer Callejón, *Der Verfassungsstaat in iberoamerikanischem Kontext*, in Martin Morlok (Hrsg.), *Die Welt des Verfassungsstaates*, Nomos, Baden-Baden, 2001; D. Valadés, *La formación del sistema presidencial latinoamericano (Un ensayo de cultura constitucional)*, Città del Messico, UNAM, IJ, 2007

⁹¹ G. de Vergottini, *Comparazione e diritto costituzionale*, cit., 3

⁹² Di regola gli schemi classificatori utilizzati dai costituzionalisti vengono elaborati partendo dall'esame di ordinamenti realmente esistenti che fungono da riferimento (prototipi) (F. Lanchester, *Stato (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Annali XLIII, 1990). L'analisi critica degli elementi dei due o più ordinamenti esaminati, e che comporta un raffronto, ha senso solo se il ricercatore fissa, in funzione delle sue finalità di ricerca, un parametro di riferimento in base al quale esprimere il proprio giudizio. Questo parametro (il cd. *tertium comparationis*) serve come termine di riferimento nel raffronto fra ciò che viene comparato (*comparatum*) con ciò che si intende comparare. (G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 48)

⁹³ S.v., tra tutti, F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, cit., 7-8

alla ricerca, permettendo di cogliere gli elementi essenziali di continuità e di discontinuità nel quadro dei mutevoli rapporti che si instaurano tra i supremi organi costituzionali in relazione alla funzione di indirizzo politico.

Per quanto concerne, infine, la struttura dello studio che si è condotto, questo è articolato in tre parti dedicate, rispettivamente, alla forma di governo presidenziale in America Latina, all'analisi dell'ordinamento messicano e, infine, allo studio della realtà ordinamentale cilena.

La prima parte, ritenuta indispensabile per poter porre le basi sulle quali si sviluppa la ricerca, è composta da due capitoli. Il primo affronta il sempiterno dibattito a proposito della miglior forma di governo. Come è noto, questa risalente discussione assunse nuovamente centralità, prevalentemente nell'ambito della scienza politica, a partire dagli anni '80 con il ritorno alla democrazia della maggior parte dei Paesi latinoamericani. Viene, quindi, analizzato il pensiero dei principali teorici coinvolti – partendo da Bagehot e Wilson fino ad autori più recenti, tra i quali Linz, Mainwaring e Shugart, Stepan, Stepard e Skach, Duverger, Sartori, O' Donnell, Nino, Lanzaro, Nohlen – ricostruendo sia le posizioni critiche del presidenzialismo, che hanno portato alcuni non solo ad affermare la superiorità della forma di governo parlamentare ma anche una sua necessaria adozione in America Latina al fine di evitare nuovamente il crollo della democrazia, che la cd. “anti-critica”. I teorici appartenenti a quest'ultima linea, oltre a sottolineare le virtù della forma di governo presidenziale e a mettere in evidenza le problematiche legate alla metodologia utilizzata dai detrattori del presidenzialismo, hanno fornito nuove chiavi di lettura degli elementi considerati negativi della forma di governo presidenziale, evidenziando altresì come sia possibile incontrare anche in questi sistemi formule di compromesso. All'interno di tale “corrente” vengono, altresì, elaborate delle alternative ritenute adatte all'America Latina e la maggior parte pretendono per l'adozione di una forma di governo semipresidenziale, mentre alcuni teorici elaborano forme di governo ibride come ad esempio Sartori con il suo “presidenzialismo alternante”.

Il secondo capitolo, invece, riguarda più propriamente la forma di governo presidenziale latinoamericana tracciando, come anticipato, la prospettiva che si tratti di una variante propria dei Paesi di questa sub-regione diversa *ab origine* da quella statunitense e non una mera applicazione deformata del regime presidenziale classico. Si ritiene che quella che è stata considerata un'attuazione degenerativa rispetto al modello originario, risponda

in realtà ad un certo sviluppo del costituzionalismo, influenzato non solo dall'esperienza statunitense, anche se senza dubbio fu la preponderante, ma anche da quella liberale spagnola proveniente dalla Costituzione di Cadice; dal pensiero francese, principalmente le idee di Rousseau, Montesquieu e Sièyes, e quelle contenute nelle norme fondamentali del 1791, 1793 e 1795; e indirettamente da quella inglese, in particolare le opere di Locke e Blackstone. Si ritiene, inoltre, che vi siano rilevanti elementi istituzionali, propri di tutte le esperienze latinoamericane e derivanti da comuni dinamiche storiche e culturali, che impediscono di farla rientrare all'interno della forma di governo presidenziale "classica" e che la decisione di introdurre elementi di parlamentarizzazione in alcuni ordinamenti di quest'area sia un ulteriore elemento che ne tratteggi l'indipendenza. Pertanto, si è deciso di delineare i tratti comuni di questa forma di governo a partire dalle caratteristiche dell'Esecutivo e in particolare la sua elezione diretta e le facoltà legislative (iniziativa legislativa, urgenza legislativa, *habilitación legislativa*, potere di veto) e i poteri di emergenza che gli sono conferiti, tenendo comunque ben presente che la loro estensione varia da caso a caso. Successivamente sono state analizzate le distinte classificazioni delle forme di governo presidenziali latinoamericane e gli elementi di parlamentarizzazione introdotti in alcuni ordinamenti.

Le successive due parti sono dedicate ad un'analisi più approfondita e completa dei due ordinamenti considerati – con riferimento, in particolare, ai rapporti tra i principali organi costituzionali in relazione all'indirizzo politico –, che, come anticipato, è preceduta da una comparazione diacronica incentrata sullo studio delle caratteristiche dei processi costituenti e degli elementi salienti delle differenti forme di governo che si sono susseguite.

La parte dedicata all'ordinamento messicano, la seconda, si apre con lo studio degli antecedenti storici alla Costituzione attualmente in vigore (cap. I). Si sono analizzati i processi costituenti che hanno dato vita alla cd. *Constitución de Apatzingán* del 1814 e alla prima Costituzione messicana ovvero la *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos* del 1824; così come alla repubblica accentrata caratterizzata da due norme fondamentali ovvero le *Siete Leyes Constitucionales* elaborate tra il 1835 e il 1836 e le *Bases Orgánicas de la República Mexicana* del 1843. Successivamente si è trattato il "ritorno al federalismo" ed i testi costituzionali di questo periodo, ovvero l'*Acta Constitutiva y de Reforma* del 1847; la *Constitución Federal de los Estados Unidos*

Mexicano del 1857 che ha dato vita ad un federalismo monocamerale, durato fino al 1874 quando – per ragioni strettamente legate al rafforzamento della presidenza – è stato restaurato il Senato. Infine, è stato analizzato il periodo che condusse alla Costituzione del 1917 e quindi il regime di Don Porfirio Díaz e la Rivoluzione Messicana (1910-1916) caratterizzata, prevalentemente, da una fase iniziale guidata da Francisco I. Madero all’insegna del “suffragio effettivo” e della “non rielezione” e una seconda fase condotta da Venustiano Carranza, dopo il colpo di Stato di Victoriano Huerta, volta a ristabilire i principi della Rivoluzione e ad installare un *Congreso Constituyente*. Il successivo capitolo (cap. II) riguarda il dibattito costituente e la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* del 1917 al fine di illustrare il contesto nel quale si è dato vita alla forma di governo presidenziale attualmente vigente. Ci si sofferma, oltre che approfonditamente sul dibattito in merito alla forma di governo, su quello che ha riguardato la natura della Carta costituzionale. Si analizzano, inoltre, succintamente le decisioni adottate in merito alla concezione di sovranità e all’organizzazione istituzionale ovvero il tipo di Stato e la forma di governo. A quest’ultima, essendo l’elemento principale dell’analisi, è dedicato altresì un apposito capitolo (cap. III) che ne delinea le caratteristiche e l’evoluzione. Si è trattato, inizialmente, il processo di democratizzazione vissuto dal Messico e l’applicazione della forma di governo, attraverso l’analisi dell’evoluzione della legislazione elettorale – trattando le principali riforme che sono state realizzate, ovvero quelle del 1963, 1977, 1990 e 1996 –, per soffermarsi, poi, per questioni legate alla vastità del tema, come già sottolineato, sui soli elementi della forma di governo considerati particolarmente significativi. Pertanto, per quanto riguarda il Presidente si è ritenuto che questi coincidano con: le caratteristiche del mandato presidenziale; le facoltà che detiene in qualità di Capo di Stato e in particolare il potere estero; quelle che gli spettano in quanto Capo di governo, vale a dire i principali atti di indirizzo (*Informe presidencial, Plan de Desarrollo e Estrategia Nacional de Seguridad Pública*) e la nomina dei principali funzionari pubblici – tra i quali i *secretarios* –; e, infine, i poteri legislativi (principalmente l’iniziativa legislativa e il veto) e di influenza sui lavori parlamentari (in particolare, la facoltà di presentare disegni di legge di *trámite preferente*). Per quanto riguarda il Congresso, ci si è soffermati sugli elementi ritenuti particolarmente significativi al fine di illustrare la predominanza presidenziale: il ruolo svolto dalla Commissione Permanente; le caratteristiche del mandato dei parlamentari (in particolare

la durata e la rielezione); l'*iter* di approvazione del bilancio; la ratifica delle nomine presidenziali; e la funzione di controllo. Infine, nell'ultimo capitolo (cap. IV) si è analizzato l'attuale assetto istituzionale partendo dalla riforma costituzionale del 2014, che ha riguardato molti elementi dell'ordinamento messicano tra i quali quello che interessa in questa sede, in particolare regolamentando la rielezione dei legislatori e la possibilità di formare "governi di coalizione". È stata poi analizzata l'attuale presidenza, quella di Andrés Manuel López Obrador, al fine di rispondere all'interrogativo del se si possa parlare di un'ulteriore evoluzione della forma di governo messicana o meno. Pertanto, ci si è soffermati sulla figura del Presidente, sulle riforme costituzionali che ha promosso e sul difficile rapporto che ha dimostrato di avere, tra gli altri, con gli organi elettorali. Infine, si è terminato questo capitolo, a mo' di conclusione dell'intera parte dedicata a questo Paese, con una prima valutazione della coeva forma di governo messicana alla luce, in particolare, delle ultime elezioni svoltesi a livello federale e locale e dell'esercizio della *revocación de mandato*.

La terza e ultima parte è dedicata all'ordinamento cileno. Per esigenze di contenuto si è ritenuto opportuno che la struttura di questa sezione fosse leggermente diversa dalla precedente. Al fine di poter comprendere pienamente la portata del processo costituente cileno e la questione della forma di governo in questo contesto si è considerato necessario realizzare, oltre ad un'analisi diacronica dell'evoluzione dell'ordinamento a partire dal costituzionalismo ottocentesco, un'analisi sincronica con altri recenti processi costituenti avvenuti in America Latina nell'ambito di quell'ondata di ricostituzionalizzazione che una parte della dottrina ha definito "nuovo costituzionalismo latinoamericano" (NCL). Ci si è soffermati sui processi costituenti che ha prodotto e sui testi che ne sono derivati, con particolare riferimento ai casi di Ecuador e Bolivia in quanto, oltre ad essere i più recenti, hanno anche prodotto testi particolarmente significativi per l'analisi che si vuole condurre in questo elaborato (cap. I). La scelta di inserire tale studio e questo livello di comparazione risiede nella volontà di individuare linee di tendenza comuni e specificità proprie della proposta di nuova Costituzione cilena, al fine di poter realizzare anche considerazioni più generali sul tema del presidenzialismo latinoamericano. Nel successivo capitolo (cap. II), quindi, sono tratti i processi costituenti storici e i testi costituzionali che ne sono derivati – vale a dire quelli del 1828, 1833 e 1925 –, incentrandosi sulle caratteristiche dei momenti costituenti e delle forme di governo che

hanno disegnato. Maggiore spazio e attenzione è posta nell'illustrare le caratteristiche della Costituzione attualmente vigente, ovvero quella del 1980. Pertanto, è stata realizzata un'essenziale ricostruzione storica degli eventi che hanno condotto all'instaurazione del regime militare di Augusto Pinochet e del regime stesso, con particolare attenzione al processo che ha portato alla redazione della Costituzione Politica della Repubblica del Cile del 1980 e al tipo di Stato che ne è derivato. Più nel dettaglio, è stata trattata la forma di governo, e in particolare gli elementi, definiti dalla dottrina "enclavi autoritarie" e "istituzioni contro-maggioritarie", volti a mantenere lo *status quo* ereditato dal periodo dittatoriale. Si è analizzata, successivamente, l'evoluzione del testo costituzionale del 1980 che ha sancito l'inizio di un periodo autoritario, di stabilizzazione e legittimazione della dittatura del generale Pinochet, ma che a partire dalla riforma del 1989 ha iniziato un percorso di democratizzazione, che si è concluso – seppur non completamente – con la riforma del 2005 che ha portato a quella che la dottrina ha definito la "vecchia-nuova" Costituzione. Con questa riforma, però, non sono stati sanati i principali problemi del testo dell'80 e si è resa sempre più evidente la necessità di un nuovo testo costituzionale. Si è approfondito, pertanto, l'incompiuto processo portato avanti dalla Presidente Bachelet e gli elementi innovativi che lo hanno caratterizzato sia in relazione alle modalità con cui si è svolto che alle decisioni previste dalla norma fondamentale elaborata e mai entrata in vigore. È stata esaminata, altresì, la riforma del sistema elettorale con il passaggio dal sistema elettorale binominale – un *unicum* a livello comparato – ad un sistema elettorale proporzionale. Il successivo capitolo (cap. III) tratta, invece, il processo costituente che ha avuto avvio in seguito all'"estallido social" del 2019 e che ha condotto all'elaborazione di un nuovo testo costituzionale attraverso un processo inedito non solo per il Cile, ma anche a livello comparativo. La "rivolta" sociale dell'ottobre 2019 ha segnato l'inizio di un momento costitutivo della storia cilena e tutti i meccanismi che, fino a quel momento, avevano sostenuto la cd. "Constitución tramposa", fornendo agli eredi del regime un veto per impedire un reale cambiamento costituzionale, svanirono e, il 15 novembre 2019, i rappresentanti della maggior parte dei partiti politici firmarono l'"Accordo per la pace sociale e la nuova Costituzione", con cui concordarono di uscire dalla crisi attraverso una procedura democratica incontestabile. Per tale motivo sono state emanate una serie di riforme costituzionali volte a disciplinare le differenti fasi del processo costituente, la composizione dell'assemblea e i suoi poteri, che vengono

succintamente analizzate, così come vengono illustrate le varie fasi che hanno composto questo processo costituente, caratterizzato da una “struttura a clessidra” e quindi i due plebisciti – quello di “entrada” e quello di “salida” – e la stesura materiale dell’articolato, che ha coinvolto un ristretto numero di persone, ovvero i 154 convenzionali, ma ha altresì incluso numerosi strumenti di partecipazione diretta. Per dare un quadro quanto più possibile completo su questo evento si sono analizzate altresì l’elezione della Convenzione Costituzionale con il risultato inedito che ne è derivato – che ha dato vita da un’assemblea partitica composta prevalentemente da indipendenti – e i lavori della Costituente – in particolare l’elaborazione dei regolamenti, l’*iter* di approvazione delle norme costituzionali e gli strumenti di partecipazione diretta previsti. Infine, si sono analizzate, a grandi linee, le principali decisioni assunte all’interno del testo costituzionale elaborato seguendo quattro linee guida ovvero la parità, la plurinazionalità, la tutela ambientale e le nuove tecnologie al fine di rendere evidente la contraddizione tra la forma di governo e il catalogo dei diritti. Infine, un intero capitolo (cap. IV) è dedicato alla forma di governo disegnata nella proposta della Convenzione cilena, analizzando, al fine di dare un quadro il quanto più completo possibile, sia l’evoluzione del dibattito all’interno della Costituente che le decisioni finali adottate a proposito del “nuovo” presidenzialismo cileno. Così come fatto in precedenza, ci si è soffermati sui soli elementi che si ritengono particolarmente significativi al fine, non solo di descrivere il disegno della forma di governo, ma anche di motivare perché si sostiene che l’articolato non disegnava un presidenzialismo attenuato, come sostenuto nel dibattito conseguente alla redazione del testo, ma al contrario rafforzava ulteriormente, in alcuni aspetti, la figura presidenziale. Pertanto, si sono trattati con riferimento alla presidenza la scelta dei ministri e delle ministre; i poteri legislativi, distaccando il ruolo delle *Leyes de concurrencia presidencial*; i poteri del Presidente in materia di sicurezza pubblica e stati d’emergenza; e il potere estero. Per quanto riguarda, invece, il potere legislativo sono state analizzate la competenza a ratificare le nomine presidenziali, il ruolo nell’*iter* di approvazione del bilancio e la funzione di controllo. L’analisi di questi elementi è volta a sostenere la tesi del “gattopardismo” della forma di governo disegnata dal costituente cileno. Si prende in prestito l’idea contenuta ne “Il Gattopardo” di Giuseppe Tomasi di Lampedusa – ben riassunta nella frase “Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi” –

e già utilizzata da Ruiz-Tagle⁹⁴ a proposito della norma fondamentale cilena del 1980: una “Costituzione Gattopardo”, che più viene riformata, più conserva le sue caratteristiche originali⁹⁵. Come evidenziato nel suddetto capitolo, è in particolare la decisione di sostituire l’iniziativa esclusiva del Presidente in alcune materie con il suo necessario appoggio (le cd. *leyes de concurrencia presidencial necesaria*) a sostenere questa ipotesi.

Nelle conclusioni di questo lavoro di tesi si tracciano alcune brevi riflessioni circa le possibili evoluzioni future degli ordinamenti considerati e, quindi, di quello messicano in vista della successione presidenziale che avverrà nel 2024 e di quello cileno alla luce del risultato del “plebiscito de salida” del 4 settembre 2022. Si realizzano, inoltre, alcune brevi riflessioni circa la forma di governo presidenziale latinoamericana elaborando un bilancio a partire dall’esperienze ordinamentali analizzate nel dettaglio.

⁹⁴ P. Ruiz-Tagle - R. Cristi, *La República en Chile. Teoría del Constitucionalismo Republicano*, Santiago del Cile, LOM, 2006; P. Ruiz-Tagle, *Cinco repúblicas y una tradición. Constitucionalismo chileno comparado*, Santiago del Cile, LOM, 2016

⁹⁵ Infatti, nonostante siano stati approvati circa trenta emendamenti a 242 articoli, il che la rende la Costituzione maggiormente riformata della storia costituzionale cilena, gran parte della dottrina concorda sul fatto che queste modifiche sono state cosmetiche e non hanno alterato sostanzialmente il modello istituzionale stabilito dalla dittatura. F. Soto Barrientos, *Asamblea constituyente: la experiencia latinoamericana y el actual debate en Chile*, in *Estudios Constitucionales*, 1/2014, 416

I PARTE - LA FORMA DI GOVERNO IN AMERICA LATINA

SOMMARIO: I. Il dibattito sulla miglior forma di governo: parlamentarismo o presidenzialismo? –
II. Tracciando un modello della forma di governo presidenziale latinoamericana

Capitolo I

Il dibattito sulla miglior forma di governo: parlamentarismo o presidenzialismo?

SOMMARIO: 1. Parlamentarismo o presidenzialismo: un dibattito sempiterno – 2. La rinnovata centralità della questione della forma di governo in America Latina – 3. La critica al presidenzialismo: alcuni elementi – 3.1 La questione della stabilità – 3.2 Rigidità e flessibilità – 3.3 Il “vincitore vince tutto”: la bassa propensione alla cooperazione e alle coalizioni – 3.4 La separazione dei poteri e la doppia legittimità – 3.5 I mandati con termini fissi – 3.6 L’ambiguità della carica presidenziale e le tendenze plebiscitarie – 3.7 La variabile del sistema partitico – 4. L’“anti-critica” – 4.1 Le virtù della forma di governo presidenziale – 4.2 La critica alla metodologia – 4.3 La relativizzazione del “chi vince prende tutto” – 4.4 Le formule di compromesso nelle forme di governo presidenziali – 4.5 Una diversa lettura della “questione della doppia legittimità” – 5. Alcune delle possibili alternative: né presidenzialismo né parlamentarismo – 5.1 I correttivi di Mainwaring e Shugart – 5.2 L’adozione di forme di governo “miste” – 5.3 Il “presidenzialismo alternante” – 6. La fascinazione per il parlamentarismo e la sua inapplicabilità

1. Parlamentarismo o presidenzialismo: un dibattito sempiterno

Per poter affrontare uno studio sulla forma di governo presidenziale in America Latina si è ritenuto imprescindibile trattare il risalente dibattito a proposito di quale potesse essere la miglior forma di governo. Questo dibattito dottrinario – che è stato incentrato, in particolare, sulla superiorità e sui vantaggi di quella parlamentare rispetto a quella presidenziale – è risalente e ha avuto ad oggetto gli elementi più disparati.

Fin dalla metà del XIX secolo, infatti, si è sviluppato, in dottrina, un dibattito su quale potesse essere la miglior forma di governo possibile, che ha visto contrapporre la forma

di governo parlamentare e quella presidenziale e, almeno fino ai primi anni '90 del '900, ha riportato una netta preferenza nei riguardi della prima.

È possibile, infatti, rinvenire uno dei primi confronti sistematici tra il regime “presidenziale” e quello “parlamentare”, così come la prima critica nei confronti del primo, nell’opera di Walter Bagehot “*The English Constitution*”, e ciò la rende un classico del dibattito “parlamentarismo contro presidenzialismo”⁹⁶. Bagehot realizzava una comparazione tra la forma di governo inglese e la forma di governo presidenziale, nello specifico quella degli Stati Uniti d’America. Tale comparazione aveva il suo fondamento nella convinzione dell’Autore che la reale importanza della Costituzione britannica potesse essere realmente apprezzata, non solo osservando alcuni dei suoi principali effetti, ma anche confrontandola con il suo grande sistema rivale, ossia quello presidenziale. Bagehot, dopo aver delineato quella che riteneva la principale differenza tra le due forme di governo, vale a dire la distinta modalità in cui si realizza la separazione dei poteri⁹⁷, entrava nel merito della questione analizzando le motivazioni che, a sua avviso, rendevano la forma di governo britannica superiore a quella statunitense. Da una parte, evidenziava il differente ruolo attribuito al popolo, rilegato nella forma di governo presidenziale in una posizione di influenza per la maggior parte della durata del mandato, potendo agire solo al momento delle elezioni, e pertanto non sarebbe stimolato a formarsi un’opinione o ad educarsi, come invece accadrebbe, secondo l’Autore, in un paese caratterizzato da un governo di gabinetto. Dall’altra, analizzando l’assetto istituzionale derivante dall’applicazione della forma di governo presidenziale, si soffermava sulle criticità derivanti dalla centralità attribuita all’Esecutivo, dall’impossibilità alla cooperazione e dalla difficoltà di imputare la responsabilità⁹⁸.

⁹⁶ A. Lujambio - J. Martínez Bowness, *Estudio introductorio*, in W. Bagehot, *La constitución inglesa*, Città del Messico, IJ, UNAM, 2005, XL

⁹⁷ La forma di governo presidenziale è caratterizzata dall’elezione da parte del popolo sia del Presidente, attraverso un dato sistema elettorale, che della Camera dei rappresentanti, attraverso una differente modalità. Pertanto, la caratteristica distintiva del governo presidenziale è la reciproca indipendenza dei rami legislativo ed esecutivo del governo. Al contrario, la fusione e la combinazione dei loro poteri era il fondamento del governo di gabinetto britannico. (W. Bagehot, *La constitución inglesa*, Città del Messico, IJ, UNAM, 2005, 12)

⁹⁸ Il Legislativo è, senza dubbio, anche negli Stati Uniti, teatro di dibattiti, ma questi, nella visione dell’Autore, non portano ad alcun risultato in quanto l’amministrazione non può essere cambiata. Non essendo il potere nelle mani del Legislativo, nessuno vi presta attenzione. Al contrario, è l’Esecutivo a divenire il grande centro di potere, ma rimane incrollabile e immutabile. Pertanto, Bagehot rileva come la divisione rigida dei poteri, nei governi presidenziali, indebolisca il potere legislativo e, anche se può sembrare contraddittorio, indebolisce ugualmente l’Esecutivo, privandolo del suo potere di aggregazione e del potere che ha la sovranità nel suo insieme. In Inghilterra, un gabinetto forte ha l’appoggio del legislatore

Inoltre, contestava la modalità di elezione dell'Esecutivo, sostenendo che la migliore non consisteva in quella popolare – in tale affermazione riecheggia anche la sua convinzione che il suffragio non dovesse essere eccessivamente esteso – , ma quella che prevedeva un gabinetto eletto da un Parlamento, soprattutto se composto da persone capaci⁹⁹.

Il pensiero di Bagehot influenzò fortemente sulla visione di un altro autore che gettò le basi del dibattito che si sta trattando, vale a dire Woodrow Wilson e sul suo schema di analisi della forma di governo statunitense, che gli permise di ipotizzare la natura e le caratteristiche del “Congressional Government”. In questa sede, rileva particolarmente che Wilson, nonostante coincidesse pienamente con il teorico inglese circa gli elementi negativi del governo degli Stati Uniti d'America e nonostante alcune delle sue argomentazioni sembravano dirette verso l'opzione parlamentare, alla fine ritenne che la migliore soluzione per correggere la forma di governo presidenziale fosse introdurre nuove forme di responsabilità per il Congresso¹⁰⁰.

in tutti gli atti che mirano a facilitare l'azione amministrativa. Un Presidente, invece, può scontrarsi con il Parlamento e ciò si verifica quasi inevitabilmente, in quanto la tendenza naturale dei membri di qualsiasi legislativo è di imporre la propria personalità – al fine di soddisfare un'ambizione, che può essere lodevole o riprovevole, favorire le misure che si ritengono più utili al bene pubblico, e, soprattutto, per lasciare la propria impronta negli affari pubblici. (W. Bagehot, *La costitución inglesa*, cit., 2005, 16 e ss.)

Per Bagehot, quindi, il binomio cooperazione/conflicto è il dilemma centrale del sistema a separazione rigida dei poteri e diviene maggiormente critico quando è necessario che si adatti con flessibilità alle circostanze dato che chi, in quel momento, sta governando lo farà, indipendentemente da se bene o male, fino alla fine del mandato. Inoltre, un altro elemento negativo evidenziato dall'Autore coincide con il fatto che la naturale tendenza dei poteri al conflitto non può in alcun modo essere risolta nel sistema presidenziale. Infine, la terza problematica che rileva è la difficoltà di imputare la responsabilità ad un potere specifico in quanto è condivisa. Al contrario, nel “Governo di gabinetto”, fintanto che il *plenum* sostiene il governo, la responsabilità è chiaramente identificata e univoca. (A. Lujambio, *Estudio introductorio*, in W. Wilson, *El gobierno congresional: régimen político de los Estados Unidos*, Città del Messico, IJ, UNAM, 2002, XI)

⁹⁹ W. Bagehot, *La constitución inglesa*, cit., 16 e ss.

¹⁰⁰ La responsabilità era secondo Wilson il principale valore politico da promuovere attraverso un accordo costituzionale. Nell'evoluzione storica del regime statunitense di divisione dei poteri, secondo Wilson, i controlli e gli equilibri che esistevano fin dal momento della sua entrata in vigore non erano più efficaci e, quindi, mentre la Costituzione contemplava divisioni ideali, delicatamente poste in equilibrio, la reale forma di governo era semplicemente un sistema di supremazia congressuale. Pertanto, la forza dominante e di controllo, la fonte di tutto il potere motorio e regolatore, era il Congresso. Era necessario, quindi, mutare dal parlamentarismo – e soprattutto dallo schema bipartitico inglese – la chiarezza e l'inequivocabilità della responsabilità. La riforma del “governo del Congresso” doveva andare, allora, nella direzione di rafforzare la responsabilità del Legislativo, anche se nel quadro di una rigida separazione dei poteri. (A. Lujambio, *Estudio introductorio*, in W. Wilson, *El gobierno congresional...*, cit., XXIV e ss)

La critica al sistema presidenziale è presente, più o meno negli stessi anni, anche in America Latina. In particolare, Romero, nel 1883, evidenziò i principali difetti del sistema presidenziale in questa subregione¹⁰¹, arrivando a definirlo una “specie di dittatura”¹⁰².

2. La rinnovata centralità della questione della forma di governo in America Latina

Il mai sopito dibattito sulle problematiche legate alla forma di governo presidenziale e, di conseguenza, su quale fosse la miglior forma di governo, assunse nuovamente centralità e riprese con rinnovato vigore poco più di un secolo dopo, prevalentemente nell’ambito della scienza politica. Ciò avvenne nel contesto del consolidamento della democrazia che pose fine ai regimi autoritari in America Latina, la cosiddetta terza ondata di democratizzazione¹⁰³. A metà degli ’80 del secolo scorso, infatti, la discussione assunse nuove prospettive e venne posto l’accento sulla stabilità dei sistemi, sottolineando come, mentre, dopo la Seconda guerra mondiale, i paesi dell’Europa occidentale avevano raggiunto una democrazia stabile e un impressionante sviluppo socio-economico, i paesi dell’America Latina erano stati caratterizzati da molteplici fallimenti democratici a causa

¹⁰¹ Si trattava del legame con il militarismo; della pessima comprensione del principio della divisione e dell’armonia dei poteri pubblici, che mancava della malleabilità e dell’elasticità indispensabili al gioco politico della democrazia moderna, e pertanto era diventata un terreno fertile per le rivoluzioni armate; della predisposizione ad accumulare abusi incontestabili. Inoltre, il potere legislativo era privo di forza e di prestigio e, allo stesso tempo, l’Esecutivo di rispettabilità. Questa forma di governo, secondo l’Autore, era caratterizzata dalla mancanza di scenari per la discussione e la lotta delle idee, favorendo persone mediocri, ma abili a piegarsi ai capricci del Presidente; soffriva di tutti i vizi, anche aggravati, della gestione elettorale; era incline alla corruzione e a prendere decisioni contro la volontà del Paese, avendo bisogno solo della collaborazione di pochi agenti, e non dovendo dare soddisfazione alle grandi correnti d’opinione rappresentate nelle assemblee. Infine, data la sua origine militare era scollegata dalla massa del popolo, così che non ha i mezzi per attrarre, né la necessità di assistere alle aspirazioni dell’opinione pubblica, a causa della sua naturale tendenza a vivere in disparte; era contro il popolo, in ciò che c’era di più liberale in lui, e contro le sue tradizioni, in ciò che c’era di più specifico in esse; non aveva simpatia per la democrazia, come aspirazione generale della società contemporanea, a causa della forza con cui difende il dottrinarismo oppressivo e dittatoriale dei positivisti. (S. Romero, *Parlamentarismo e Presidencialismo na República Brasileira*, Río de Janeiro, Companhia Impressora, 1893, 23-25)

¹⁰² S. Romero, *Parlamentarismo e Presidencialismo na República Brasileira*, cit., 23-25

¹⁰³ S.v., tra tutti, S. P. Huntington, *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, Bologna, il Mulino, 1998

La “terza ondata” di democratizzazione è stata il prodotto di una confluenza di diverse tendenze ovvero l’istituzione della democrazia in paesi senza precedenti esperienze democratiche, il suo ristabilimento in paesi che avevano vissuto periodi di governo autoritario e la sua espansione tra gli Stati indipendenti emersi dopo la caduta del comunismo europeo e sovietico. Una conseguenza comune di queste transizioni è stata l’attenzione alle regole costituzionali che disciplinano la competizione per l’esercizio dell’autorità politica in democrazia. (J. M Carey, *Presidencialismo versus parlamentarismo*, in *PostData*, 2006, 121)

di colpi di stato, governi autocratici, militari e dittatoriali, insieme a gravi problemi sociali ed economici¹⁰⁴.

La critica al sistema presidenziale, come si vedrà, è stata condotta a partire dall'analisi di alcuni elementi propri di questa forma di governo – tra i quali la mancanza di stabilità; la bassa propensione alla cooperazione e alle coalizioni; e la rigida separazione dei poteri – ed è risultata essere eccessivamente formale e dal punto di vista metodologico carente sotto alcuni aspetti. Proprio su queste basi e in risposta alle posizioni che promuovevano il parlamentarismo a discapito del presidenzialismo, si è sviluppato un altro filone di pensiero che può essere definito “anti-critica”.

Di seguito si tratteranno, in primo luogo, le posizioni dei “detrattori” del presidenzialismo illustrando gli studi condotti da principali componenti di questa corrente e evidenziando solo succintamente alcuni degli aspetti problematici, che saranno, poi, trattati con maggiore profondità nella sezione dedicata all’“anti-critica”. Infine, saranno esposte alcune delle soluzioni proposte dalla dottrina per porre rimedio all’instabilità dei sistemi presidenziali latinoamericani. Come si vedrà queste possono dividersi, a grandi linee, in due categorie ovvero l’introduzione di correttivi alla forma di governo presidenziale e l’adozione di forme di governo alternative, diverse da quella parlamentare e in particolare di quella semipresidenziale.

3. La critica al presidenzialismo: alcuni elementi

A dare nuova linfa al dibattito sulla “migliore forma di governo” è stato, in particolare, Juan José Linz¹⁰⁵. Il politologo affermò, in primo luogo, la necessità di soffermarsi sullo studio dell’assetto istituzionale piuttosto che sui modelli di conflitto politico, e quindi sul sistema partitico e sulla formazione di coalizioni. Senza negare la centralità di questi

¹⁰⁴ J. Carpizo, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XL, n. 119/ 2007, 326

¹⁰⁵ Solo per citare alcuni dei contributi dell’Autore in materia: J. J. Linz, *The Perils of Presidentialism*, in *Journal of Democracy*, vol. 1, n. 1/1990, 51-69; J. J. Linz - A. Valenzuela (a cura di), *Las crisis del presidencialismo*, vol. 1: *Perspectivas comparadas*, vol. 2: *El caso de Latinoamérica*, Madrid, Alianza, 1997; J. J. Linz, *Democracia: presidencialismo o parlamentarismo ¿Hace alguna diferencia?*, in O. Godoy Arcaya, *Hacia una Democracia moderna. La opción parlamentaria*, Santiago del Cile, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990, 46 e ss.

elementi, Linz¹⁰⁶ poneva in rilievo come, frequentemente, le caratteristiche della forma di governo, soprattutto per quei paesi caratterizzati da assetti presidenziali e da democrazie instabili o regimi autoritari, erano state sottovalutate conferendo un ruolo centrale ai soli fattori sociali, economici, culturali e politici¹⁰⁷.

L'argomentazione su cui si sviluppò il dibattito, posta dallo stesso Linz e seguita da molti altri, individuava proprio nel presidenzialismo¹⁰⁸ la causa del crollo delle democrazie nella subregione, attribuendogli l'"originaria colpa" di aver impedito il

¹⁰⁶ J. J. Linz, *Democracia presidencial o parlamentaria. Hay alguna diferencia?*, in Consejo para la consolidación de la democracia, *Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional*, Buenos Aires, Eudeba, 1988, 19-20

¹⁰⁷ Senza negare l'importanza sia del contesto sociale della politica che delle motivazioni dei singoli attori, il nuovo istituzionalismo insiste su un ruolo più autonomo delle istituzioni politiche. Lo Stato non è solo influenzato dalla società, ma la influenza. La democrazia dipende, quindi, non solo dalle condizioni economiche e sociali, ma anche dal disegno delle istituzioni politiche. Pertanto, le istituzioni possono essere trattate come attori politici. (J. G. March - J. P. Olsen, *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, cit., 738)

¹⁰⁸ Appare opportuno sottolineare come il termine presidenzialismo venga utilizzato, da alcuni Autori e nello specifico da Maurice Duverger, per indicare un sistema di governo caratterizzato da un'applicazione deformata della forma di governo presidenziale classica in cui si assiste al debilitamento dei poteri del Parlamento e all'ipertrofia di quelli del Presidente (M. Duverger, *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, Barcellona, Ariel, 1984, 152)

Maurice Duverger ha definito – utilizzando come modello di riferimento gli Stati Uniti d'America – le seguenti caratteristiche essenziali della forma di governo presidenziale: 1. la stessa persona è sia capo dello Stato che capo del governo e, quindi, esercita ampi poteri, assistito dai dirigenti che prendono decisioni nei dipartimenti ministeriali della sua amministrazione; 2. il regime presidenziale non è dotato di un Consiglio dei Ministri, nel senso che le decisioni non vengono prese in un organo collettivo comune, ma quando il Presidente si riunisce con i segretari lo fa al solo fine di conoscere la loro opinione, la decisione però spetta esclusivamente a lui; 3. il sistema di elezione del Presidente degli Stati Uniti d'America è indiretto: i cittadini nominano gli "elettori presidenziali" che, a loro volta, votano per eleggere il Presidente e il risultato dovrebbe coincidere con quello espresso attraverso il suffragio diretto, qualora fosse utilizzato, eccetto che per qualche disuguaglianza di rappresentanza o tradimento politico di qualche gran elettore; 4. l'elezione diretta del Presidente gli conferisce una grande autorità, ponendolo allo stesso livello del Parlamento, poiché entrambi emanano direttamente dalla sovranità popolare; 5. la rigida separazione dei poteri rende il Presidente e il Parlamento indipendenti l'uno dall'altro, così che, da una parte, il Legislativo non può rovesciare il governo presidenziale con un voto di sfiducia, e, dall'altra, il Presidente non può sciogliere il Parlamento, tanto che Duverger parla di un "matrimonio senza divorzio".

Queste caratteristiche portano Duverger a descrivere il regime presidenziale come un "governo stabile", anche se specifica che non è detto che porti necessariamente ad un governo forte, in quanto può succedere che il partito del Presidente non abbia una solida maggioranza in Parlamento o che il partito non rispetti la disciplina di voto, come è avvenuto frequentemente negli Stati Uniti d'America. Pertanto, anche se la forma di governo presidenziale è potente per quanto riguarda le funzioni attribuite al Presidente, ha anche dei contrappesi che possono, persino, causare alla paralisi del governo, se non ha l'appoggio decisivo del Parlamento. Tale situazione può portare, secondo Duverger, al "presidenzialismo", ovvero un'applicazione deformata del regime presidenziale. A tal proposito, l'Autore fa riferimento, in particolare, ai sistemi presidenziali dell'America Latina dove afferma che ci sono notevoli differenze con il sistema statunitense, in quanto vi è stato un progressivo aumento del potere esecutivo, accompagnato da un indebolimento dei poteri legislativo e giudiziario, portando a quello che descrive come un certo autoritarismo. Ciò è dovuto al fatto che l'equilibrio e l'armonia tra i poteri non è stato raggiunto, poiché in America Latina il ramo esecutivo ha una netta predominanza sugli altri due rami. (M. Duverger, *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, cit., 150 e ss.)

consolidamento della democrazia e preannunciando che sarebbe stata, altresì, il fattore decisivo che avrebbe portato, nuovamente, al suo fallimento. Si sostenne, allora, l'alternativa del parlamentarismo, sulla base delle esperienze europee del dopoguerra, ritenendolo l'unico sistema in grado di evitare tali fatali esiti¹⁰⁹.

Questa posizione, quindi, sottolineava la scarsa associazione del presidenzialismo latinoamericano con la democrazia e le critiche, non molto distanti da quelle realizzate da Bagehot, si riferivano, sostanzialmente, alla rigidità e alla bassa propensione alla cooperazione di questa forma di governo, che comportavano la difficoltà di risolvere i conflitti tra i due poli di autorità e frequenti situazioni di “stallo” in quanto non vi sarebbero incentivi a costruire coalizioni.

Queste caratteristiche sono state imputate al disegno istituzionale stesso caratterizzato, essenzialmente, dalla separazione dei poteri, dall'elezione popolare diretta sia del Parlamento che del Presidente – da cui deriva la doppia legittimità di questi organi – e da termini fissi per i rispettivi mandati.

A detta degli Autori partitari della superiorità del parlamentarismo, gli aspetti appena evidenziati incidono negativamente sulla figura presidenziale, soprattutto prendendo in considerazione l'ambiguità del suo ruolo – capo dello Stato, quindi rappresentante dell'intera nazione, e al tempo stesso capo del governo. È stato rilevato, inoltre, come tali complicazioni, proprie della forma di governo presidenziale, aumentino quando i sistemi di partito sono deboli, quando la rappresentanza a livello parlamentare è proporzionale e nel caso in cui si verifichi la “difficile combinazione” con il multipartitismo, situazioni particolarmente diffuse in America Latina¹¹⁰.

3.1 La questione della stabilità

Al momento di analizzare il dibattito che ha riguardato la forma di governo latinoamericana, appare opportuno partire dal primo elemento messo in evidenza da Linz. Si tratta della stabilità, attribuiva al solo sistema parlamentare – in cui il ramo esecutivo è nominato da una maggioranza legislativa, dalla quale dipende per la sua sopravvivenza – in quanto propria della stragrande maggioranza delle democrazie stabili nel mondo.

¹⁰⁹ D. Nohlen - A. Garrido, *Presidencialismo comparado: América Latina*, Madrid, Centro de estudios políticos y constitucionales, 2020, 236

¹¹⁰ J. Lanzaro, *Presidencialismo y democracia: alternativas pluralistas y coaliciones de gobierno* in I. Crespo Martínez - A. Martínez Rodríguez (a cura di), *Política y Gobierno en América Latina*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, 54-55

L'unica democrazia presidenziale con una lunga storia di continuità costituzionale veniva individuata in quella degli Stati Uniti d'America, che rappresentava, quindi, un'eccezione. Per il politologo da ciò derivava che la superiore *performance* storica delle democrazie parlamentari non era accidentale e che un attento confronto tra il parlamentarismo e il presidenzialismo in quanto tali avrebbe portato, quindi, alla conclusione che il primo è più favorevole all'instaurarsi di democrazie stabili del secondo¹¹¹. È evidente che i presupposti metodologici e le conclusioni a cui arriva Linz si contraddicono, aspetto questo messo in rilievo anche dall'"anticritica". Difatti, se si assume la similitudine tra il sistema istituzionale degli Stati Uniti d'America e quello dei paesi dell'America Latina, il fallimento del presidenzialismo in questi ultimi sarebbe dovuto essere ricondotto al contesto sociale e politico, molto diverso da quello statunitense, piuttosto che alle componenti strutturali della forma di governo.

Al fine di correggere questa incoerenza metodologica, concordando con quanto sostenuto da Linz a proposito della stabilità della forma di governo parlamentare, Mainwaring e Shugart hanno definito una democrazia stabile sulla base della sua longevità definendo una democrazia tale solo se ininterrotta per almeno 25 anni¹¹²; Lijphart¹¹³, invece, ha ritenuto democrazie di lunga data solo quei Paesi che hanno avuto una democrazia continuativa a partire dal 1950¹¹⁴. Anche Stepan tentò di dimostrare, empiricamente, attraverso una estesa lista di paesi la maggiore stabilità dei regimi parlamentare, percorrendo un cammino argomentativo parallelo a quello di Linz. Evidenziò, inoltre, alcuni vantaggi della forma di governo parlamentare, come: la

¹¹¹ J. J. Linz, *Los peligros del presidencialismo*, in *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, n.7/2013, 12. Già pubblicato in inglese nella rivista *Journal of Democracy*, vol. 1, n. 1/1990 (51-69) e in spagnolo nel volume *Formas de gobierno: relaciones ejecutivo-parlamento*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1993.

¹¹² Pertanto, dei 31 paesi – considerati dal 1967 al 1992 – caratterizzati da una democrazia continua almeno dal 1967 (ovvero per almeno 25 anni consecutivi), solo quattro – ovvero Colombia, Costa Rica, Stati Uniti e Venezuela – hanno sistemi presidenziali, 24 sono parlamentari – Si tratta di Germania (1949), Australia (1900), Austria (1945), Barbados (1966), Venezuela (1958), Botswana (1966), Canada (1867), Danimarca (1855), Olanda (1848) India (1952), Irlanda (1921), Islanda (1874), Israele (1949), Italia (1946), Jamaica (1962), Giappone (1946), Liechtenstein (1918), Lussemburgo (1868), Malta (1964), Norvegia (1814), Nuova Zelanda (1852), Svezia (1866) Regno Unito (1832), Trinidad e Tobago (1862) – 2 semipresidenziali – Finlandia (1906) e Francia (1946) – e una democrazia ibrida – gli Autori si riferiscono alla Svizzera caratterizzata da una forma di governo direttoriale. (S. Mainwaring - M. S. Shugart, *Juan J. Linz, Presidencialismo y democracia. Una revisión crítica*, in *Desarrollo Económico*, vol. 34, n. 135/1994, 401)

¹¹³ A. Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984

¹¹⁴ Seguendo i più rigorosi criteri di Lijphart sarebbero solo due sistemi presidenziali stabili ovvero Stati Uniti e Costa Rica, rispetto a 18 sistemi parlamentari, due sistemi semipresidenziali e uno ibrido.

formazione di governi con maggioranze sufficientemente forti per attuare i loro programmi; la maggiore capacità di funzionamento in situazioni multipartitiche; la facilità nel rimuovere il capo dell'esecutivo; la minore probabilità che si verificino colpi di stato; la superiore tendenza a fornire carriere politiche, che permette la costruzione di lealtà ed esperienza¹¹⁵. Stepard e Skach hanno definito come "democrazie consolidate" quei Paesi che avevano ricevuto un punteggio non superiore a 3 sulla Scala della Poliarchia Coppedge-Reinicke per il 1985 e non più di una media di 2,5 delle valutazioni per "diritti politici" e "libertà civili" sulla Scala della Democrazia Gastil¹¹⁶. I due Autori hanno studiato anche la relazione tra la forma di governo e le coalizioni e tra la prima e la vulnerabilità ai colpi di Stato. Nel primo caso, hanno sostenuto un legame tra democrazie parlamentari e semipresidenziali consolidate e la presenza di un gran numero di partiti all'interno dei Legislativi, al contrario le democrazie presidenziali consolidate non erano associate ad un comportamento coalizionale multipartitico¹¹⁷, che avrebbe facilitato il governo democratico in contesti di numerose fratture socio-economiche, ideologiche ed etniche e di numerosi partiti eletti nell'organo legislativo. Quest'elemento, secondo i due Autori, era una delle ragioni per cui erano poche le democrazie presidenziali continue. Rispetto alla seconda relazione, Stepard e Skach arrivano alla conclusione che le democrazie parlamentari avevano dimostrato un tasso di sopravvivenza di tre volte superiore a quello delle democrazie presidenziali che avevano evidenziato più del doppio delle probabilità di subire un colpo di Stato militare¹¹⁸.

¹¹⁵ M. D. Serrafero, *Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto*, in *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, n. 2/1998, 168

¹¹⁶ Tra il 1979 e il 1989, le democrazie consolidate erano 43. Di queste, escludendo i "casi misti" di Svizzera e Finlandia, 34 erano parlamentari, 2 semipresidenziali e solo 5 presidenziali pure.

¹¹⁷ Per misurare il numero "effettivo" di partiti politici nei legislativi di questi quarantuno sistemi politici gli Autori hanno utilizzato la formula ideata da Laakso e Taagepera (M. Laakso - R. Taagepera, "Effective" *Number of Parties: A Measure with Application to West Europe*, in *Comparative Political Studies*, n. 12/1979) secondo cui il numero di partiti politici effettivo può essere calcolato a partire dal numero di ipotetici partiti di uguali dimensioni che avrebbero lo stesso effetto totale sulla frazionabilità del sistema che hanno i partiti reali di dimensioni disuguali. Ne deriva che delle 34 democrazie parlamentari, 11 avevano da tre a sette partiti politici effettivi; entrambe le democrazie semipresidenziali in questo universo avevano tra tre e quattro partiti politici effettivi. Gli Autori, seguendo l'analisi di Duverger (M. Duverger, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, in *European Journal of Political Research*, n. 8/1980), nonostante Austria, Irlanda e Islanda fossero caratterizzate da Presidenti eletti direttamente non hanno classificato questi ordinamenti come semipresidenziali perché caratterizzati da una pratica politica parlamentare. Infine, rilevano come nessuna democrazia presidenziale pura aveva più di 2,6 partiti politici effettivi. (A. Stepard - C. Skach, *Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism*, in *World Politics*, vol. 46, n. 1/1993, 5 e ss.)

¹¹⁸ Essendo interessati principalmente ai paesi che stavano effettivamente costruendo una democrazia, gli Autori hanno ristretto la loro analisi alle sole realtà che si erano qualificate nella Scala dei Diritti Politici di Gastil come democrazie per almeno un anno, nel periodo dal 1973 al 1989. Si trattava di soli 77 dei 168

Nonostante l'introduzione di criteri più stringenti per caratterizzare le democrazie stabili e, quindi, volti a mettere in rilievo il loro legame con la forma di governo, anche questi studi non hanno tenuto conto del diverso contesto sociale e politico in cui era nata e si era sviluppata la forma di governo presidenziale in America Latina e le influenze provenienti da altre esperienze ordinamentali differenti da quella statunitense.

3.2 Rigidità e flessibilità

Secondo Linz il modo migliore per riassumere le differenze fondamentali tra il sistema presidenziale e quello parlamentare era soffermarsi sul fatto che il parlamentarismo era in grado di conferire flessibilità al processo politico, al contrario, il presidenzialismo lo rendeva piuttosto rigido. Alla possibile opposizione che un governo presidenziale, data la sua rigidità, fornisse una maggiore certezza al fine di evitare l'instabilità tipica dei governi parlamentari, Linz evidenziava la possibilità che si verificassero eventi inaspettati – dalla morte del Presidente in carica a gravi errori di giudizio commessi sotto la pressione di circostanze ingestibili – che avrebbero reso il governo presidenziale meno prevedibile e spesso più debole di quello di un Primo ministro¹¹⁹.

I sistemi presidenziali, come noto, non sono dotati di nessuno strumento volto ad assicurare che il Presidente abbia l'appoggio di una maggioranza parlamentare. Dato che è eletto indipendentemente dall'Assemblea e poiché le qualità personali sono spesso decisive nelle campagne presidenziali, il vincitore non deve necessariamente provenire dal partito di maggioranza. In alcuni paesi, i partiti presidenziali non controllano neanche lontanamente un numero di seggi che si avvicini alla maggioranza del Congresso e, a volte, vengono eletti presidenti che godono di molto poco sostegno nel Legislativo, il che può facilmente portare ad aspre lotte tra i due poteri. Molti presidenti, inoltre, iniziano il loro mandato con un forte controllo sui loro partiti, ma lo perdono quando la loro

paesi del mondo. Inoltre, nel tentativo di controllare lo sviluppo economico come variabile interveniente, che avrebbe potuto influenzare indipendentemente la stabilità politica, non hanno preso in considerazione i 24 paesi OCSE. Questo lasciava un set di dati di 53 paesi non OCSE che avevano sperimentato la democrazia per almeno un anno tra il 1973 e il 1989. Di questi, 28 erano caratterizzati da una forma di governo parlamentare pura, 25 da una presidenziale pura e, sorprendentemente, nessuno era semipresidenziale o ibrido. Inoltre, solo 5 delle 25 democrazie presidenziali (20%) erano state democratiche per dieci anni consecutivi nel periodo 1973-89; ma 17 dei 28 regimi parlamentari puri (61%) erano stati democratici per un periodo consecutivo di 10 anni nello stesso periodo. (A. Stepan - C. Skach, *Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism*, cit., 5 e ss.)

¹¹⁹ J. J. Linz, *Los peligros del presidencialismo*, cit., 15-16

inefficacia diventa più evidente. Non potendo né sciogliere il Parlamento né convocare nuove elezioni, come a volte possono fare i Primi ministri, i Presidenti devono aspettare dolorosamente fino alla fine del loro mandato, incapaci di attuare un pacchetto coerente di politiche a causa della mancanza di sostegno. In queste difficili circostanze, in cui le relazioni tra Esecutivo e Legislativo sono paralizzate e vi è un calendario fisso, sia i presidenti che l'opposizione sono spesso tentati di ricorrere a meccanismi extra-costituzionali per raggiungere i loro obiettivi. Tutto ciò suggerisce che i Capi dell'esecutivo, nonostante le enormi aspettative generate dalla loro *leadership*, sono talvolta limitati nella capacità di attuare i loro programmi. Pertanto, laddove l'autorità esecutiva è debole e non ci sono mezzi istituzionali per riempire il vuoto risultante, la stabilità politica e/o la *governance* sono danneggiate¹²⁰.

Proprio la rigidità dei governi presidenziali è stata considerata, altresì, uno dei suoi grandi vantaggi – al contrario dell'instabilità politica che aveva, invece, caratterizzato la Terza e Quarta Repubblica francese e, successivamente, Italia e Portogallo. Un altro argomento adottato da Linz per contrastare tale osservazione, oltre all'impossibilità di porre rimedio ad eventi inaspettati, è consisteva nel fatto che i sistemi parlamentari, proprio in virtù della loro instabilità superficiale erano in grado, frequentemente, di evitare crisi più profonde. Un Primo ministro, la cui permanenza in carica potrebbe provocare grandi disordini, può, infatti, essere rimosso molto più facilmente di un Presidente corrotto o molto impopolare. A meno che gli allineamenti di partito non rendano impossibile la formazione democratica del gabinetto, il Parlamento dovrebbe alla fine essere in grado di eleggere un nuovo Primo ministro capace di formare un nuovo governo e, nei casi più gravi, vi è la possibilità di indire nuove elezioni. Le crisi di governo e i cambiamenti ministeriali dei regimi parlamentari sono preclusi dal mandato fisso presidenziale, ma questa grande stabilità è guadagnata al prezzo di un'altrettanta grande rigidità. Pertanto, ciò che in un sistema parlamentare sarebbe una crisi di governo, in un sistema presidenziale può diventare una crisi di regime nel suo insieme¹²¹.

Anche Nino, tra le debolezze della forma di governo presidenziale, ha annoverato la sua poca flessibilità, soprattutto, al momento di affrontare conflitti e gravi tensioni. L'Autore

¹²⁰ M. S. Shugart - S. Mainwaring, *Presidencialismo y democracia en América latina: revisión de los términos del debate*, in M. S. Shugart - S. Mainwaring (a cura di), *Presidencialismo y democracia en América latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002, 38

¹²¹ J. J. Linz, *Los peligros del presidencialismo*, cit., 25-26

ha evidenziato come, in queste situazioni, le richieste e le frustrazioni si concentrino sulla figura presidenziale, producendo talvolta un consistente deterioramento del suo prestigio e della sua autorità e, anche quando la posizione del governante diventa insostenibile, il sistema non contempla una sostituzione ordinata e non traumatica, poiché la sua unica valvola di sfogo è un processo di *impeachment* che comporta accuse gravi, che non sempre possono essere provate o affrontate. Secondo Nino, inoltre, i sistemi presidenziali sono costituiti semplicemente sull'accumulazione di funzioni, alcune delle quali non delegabili, che si concentrano in una sola persona e ciò non è favorevole alla cooperazione tra il ramo esecutivo e quello legislativo. In generale, secondo l'Autore, gli organi dell'amministrazione sviluppano una tendenza ad evitare il più possibile l'intervento del Parlamento e tendono ad essere estremamente parsimoniosi nelle spiegazioni e nelle altre funzioni legate all'*accountability*. D'altra parte, i legislatori, anche se dello stesso partito presidenziale, tendono ad adottare atteggiamenti diffidenti nei confronti dell'amministrazione, e spesso promuovono iniziative senza raccogliere dati e informazioni necessarie, che generalmente sono nelle mani dell'Esecutivo¹²².

3.3 Il “vincitore vince tutto”: la bassa propensione alla cooperazione e alle coalizioni

Un altro degli elementi che sono stati annoverati tra quelli che renderebbero quella presidenziale una forma di governo indesiderabile coincide con la difficoltà di concludere compromessi e patti, necessari soprattutto nel processo di democratizzazione e nei periodi di crisi. Secondo Lijphart¹²³ sarebbe proprio questo elemento a rendere la forma di governo presidenziale inferiore a quella parlamentare. Questi, inoltre, in accordo con gli svantaggi della forma di governo presidenziale evidenziati da Linz, si è soffermato proprio sull'analisi della rigidità della forma di governo presidenziale, che obbliga a che anche un Presidente che ha fallito nel suo mandato debba rimanere in carica fino alla fine. Pertanto ha sostenuto, a meno che per sua natura un paese non fosse omogeneo e

¹²² C. S. Nino, *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*, in Consejo para la consolidación de la democracia, *Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional*, cit., 118-119

¹²³ Alcuni dei contributi in cui Linz tratta il tema dello scarso incentivo alla cooperazione all'interno di sistemi presidenziali sono: *The Southern European Examples of Democratization: Six Lessons for Latin America*, in *Government and Opposition. An international Journal of Comparative Politics*, vol. 2, n. 1/1990; *Presidencialismo y democracia de mayoría*, in O. Godoy Arcaya, *Hacia una Democracia moderna. La opción parlamentaria*, cit., 111 e ss.

consensuale, la necessità della costituzionalizzazione di chiare caratteristiche consensuali, e quindi di una forma di governo parlamentare piuttosto che presidenziale. Nell'analisi condotta dall'Autore, strutturata intorno ai concetti di "democrazia consociativa/consensuale" e "democrazia maggioritaria", la questione più importante coincide con la misura in cui il presidenzialismo è compatibile con la democrazia maggioritaria o con quella consensuale¹²⁴.

A detta dell'Autore la forma di governo statunitense è stata, nel XIX secolo, il modello più importante e influente in l'America Latina e proprio da questa influenza deriva in quest'area la prevalenza di tale forma di governo, in contrasto con la forma di governo parlamentare che predomina nel resto del mondo. Guardando proprio agli Stati Uniti d'America, Lijphart ha evidenziato come, da un certo punto di vista, sembri che i governi presidenziali tendano a rafforzare una delle caratteristiche proprie delle democrazie consensuali, vale a dire l'equilibrio di potere tra l'Esecutivo e il Legislativo. Infatti, mentre la totalità dei moderni Legislativi democratici tende a perdere molto del loro potere a favore dell'Esecutivo, ciò non avviene per il Congresso statunitense. Tuttavia l'Autore ha sottolineato, altresì, la necessità di considerare che, da una prospettiva storica, questo equilibrio ha avuto i suoi alti e bassi e nulla impedisce che venga raggiunto anche in un sistema parlamentare. Inoltre, per molti altri aspetti, la forma di governo presidenziale non è compatibile con la democrazia consensuale dato che implica la concentrazione di tutto, o quasi tutto, il potere esecutivo nelle mani di una sola persona. Pertanto, non risulta compatibile con un ampio governo di coalizione e con una più ampia distribuzione del potere. Difatti, per quanto un Presidente possa scegliere come membri del suo gabinetto personalità appartenenti a diversi partiti, questi non formeranno una

¹²⁴ Le democrazie consociative sono caratterizzate da quattro aspetti ovverosia grandi coalizioni, autonomia segmentata, proporzionalità e veto delle minoranze. Una grande coalizione implica un Esecutivo condiviso a cui possono partecipare i *leader* politici dei settori più significativi, dei gruppi più grandi, della società. Il secondo principio, quello dell'autonomia segmentata, consiste nel delegare le decisioni politiche a tutti i segmenti possibili. Da ciò deriva che per tutte le questioni di interesse comune la decisione è presa congiuntamente da tutti i segmenti, mentre su questioni di interesse specifico a decidere è il solo segmento interessato. In terzo luogo, la proporzionalità è il modello consociativo della rappresentanza politica – in quanto garanzia di rappresentanza dei partiti e dei gruppi minoritari –, dell'ottenimento di fondi pubblici e della distribuzione degli oneri sociali. Infine, il veto delle minoranze è l'ultima arma di cui questi settori dispongono per proteggere i loro interessi vitali. Questi quattro principi sono in diretto contrasto con il modello della democrazia maggioritaria. Al contrario del governo maggioritario, infatti, il modello consociativo significa governo condiviso e governo della minoranza, su alcune questioni specifiche che la riguardano esclusivamente. (A. Lijphart, *Democratización y modelos democraticos alternativos*, in Consejo para la consolidación de la democracia, *Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional*, cit., 5 e ss.)

coalizione vera e propria, ma saranno solo consiglieri presidenziali. Al contrario, nonostante il Primo ministro è più che un *primus inter pares*, il suo gabinetto sarà comunque un organo collegiale, che può più facilmente costituire una vera e propria coalizione dove il potere è realmente condiviso. Inoltre, per essere più efficace il Presidente ha bisogno della legittimazione di una maggioranza elettorale o almeno della maggioranza degli elettori e il metodo elettorale tipico delle democrazie consensuali, ovvero la rappresentanza proporzionale, non può essere usato per eleggere un solo candidato¹²⁵.

La bassa, se non quasi inesistente, propensione alle coalizioni all'interno degli ordinamenti caratterizzati da una forma di governo presidenziale deriva, secondo Linz, principalmente dalla regola del "chi vince prende tutto" che opera nei sistemi presidenziali. Questo elemento tende a trasformare la politica democratica in un "gioco a somma zero", con tutto il potenziale di conflitto che ciò comporta. Al contrario, le elezioni parlamentari frequentemente danno rappresentanza a un gruppo di partiti e ciò favorisce la formazione di coalizioni. Pertanto, gli esponenti maggioritari prestano attenzione anche alle domande e agli interessi dei partiti più piccoli, i quali, a loro volta, nutrono aspettative di condivisione del potere. In assenza dell'appoggio di una maggioranza assoluta e coesa, un sistema parlamentare, al contrario di uno presidenziale, include inevitabilmente elementi che si istituzionalizzano in quella che è stata definita "democrazia consociativa".

Il pericolo delle elezioni presidenziali a somma zero è aggravato, inoltre, dalla rigidità del mandato fisso del Presidente, in quanto non vi è alcuna possibilità che vi siano dei cambiamenti nelle alleanze, che si verifichi l'espansione della base che sostiene il governo attraverso grandi coalizioni di unità nazionale o coalizioni di emergenza, o che vengano indette nuove elezioni in risposta ad eventi epocali. Il cd. "gioco a somma zero", quindi, inevitabilmente esacerba, secondo l'Autore, le tensioni e la polarizzazione¹²⁶.

Per di più, il ritmo politico dei regimi presidenziali è diverso da quello dei sistemi parlamentari. Nei primi gli accordi e i compromessi devono essere conclusi pubblicamente e si suppone che siano obbligatori per la durata del mandato. Al contrario, nei sistemi parlamentari vengono conclusi quotidianamente, durante tutto il processo

¹²⁵ A. Lijphart, *Democratización y modelos democraticos alternativos*, in Consejo para la consolidación de la democracia, *Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional*, cit., 5 e ss.

¹²⁶ J. J. Linz, *Los peligros del presidencialismo*, cit., 16-17

governativo, possono essere o meno pubblici e potenzialmente sono sempre revocabili, senza presupporre per questo un tradimento nei confronti dei votanti¹²⁷.

Questa posizione, così come quelle mostrate precedentemente, è parziale in quanto non tiene conto degli equilibri interni del sistema che fanno sì che il Presidente non vinca realmente “tutto” e che non si possa parlare di un sistema a somma zero. Oltre al contrappeso fornito da altre istituzioni, come le corti supreme, a livello strettamente politico un Legislativo controllato dall’opposizione rappresenta un ostacolo molto forte allo sviluppo delle politiche presidenziali.

Lo stesso Linz ammetteva, infatti, la possibilità che si verificasse una democrazia consociativa all’interno degli Stati caratterizzati da una forma di governo presidenziale, ritenendola però un’eccezione scrivibile più alla Costituzione materiale di uno Stato che a quella formale. L’Autore, riportando i casi di Venezuela¹²⁸ e Colombia in seguito al ritorno, in un contesto avverso, della democrazia, ha evidenziato come è possibile che, anche quando il testo costituzionale preveda un funzionamento del governo strettamente presidenziale, i *leader* dei principali partiti posso fare ricorso ad accordi “consociativi”,

¹²⁷ J. J. Linz, *Democracia presidencial o parlamentaria. Hay alguna diferencia?*, in Consejo para la consolidación de la democracia, *Presidencialismo vs. Parlamentarismo...*, cit., 41

¹²⁸ In Venezuela, al termine del periodo dittatoriale, è stato concluso, nel 1958, il “Pacto de Punto Fijo”, che ha dato inizio all’era democratica venezuelana. Si trattava di un accordo di *governance* tra diversi attori sociali: ovvero i partiti politici dell’epoca – vale a dire *Acción Democrática* (AD), *Comité de Organización Política Electoral Independiente* (COPEI) e *Unión Republicana Democrática* (URD). Venne escluso il solo Partito Comunista Venezuelano, nonostante anch’esso avesse combattuto in clandestinità contro la dittatura, temendo che la sua posizione ideologica potesse divenire un ostacolo al nuovo processo democratico. Furono inclusi, invece, la Chiesa, il settore imprenditoriale e i sindacati. Il fattore unificante, e forse la ragione per cui i vari attori decisero di collaborare, fu la paura di ripetere ciò che era successo nel triennio 1945-1948, quando il tentativo del partito *Acción Democrática* di governare unilateralmente e senza cercare il consenso aveva causato instabilità e malcontento, portando ad un colpo di Stato che aveva messo fine alle pretese democratiche della nazione.

Il patto raccoglieva alcuni punti minimi di consenso per la costruzione della nuova era politica che il paese stava vivendo, che ruotavano intorno alla formalizzazione e all’istituzionalizzazione di norme condivise che dovevano avere, tra le altre, le seguenti linee guida: accettare la diversità dei partiti e le loro differenze, allo scopo di promuovere la tolleranza e riconoscere l’importanza delle diverse tendenze ideologiche e politiche; avere un programma di governo minimo in comune; la convenienza di ridurre un’opposizione sistematica (sleale), per mantenere la stabilità del sistema; l’impegno dei diversi partiti a partecipare al governo, indipendentemente da chi avesse vinto le elezioni da convocare, al fine di consolidare la stabilità democratica. Come è evidente, tale Patto ha cercato, innanzitutto, di evitare qualsiasi possibilità di frattura del sistema per mancanza di accordo o di consenso, ma soprattutto ha riconosciuto la fragilità dell’incipiente democrazia del Venezuela. (Á. E. Cárdenas, *Punto Fijo: El Petro Estado uno de los factores explicativos del modelo de cooperación*, in *Revista Memoria Política. Nueva Etapa*, vol. 2, n. 1/2012, 15-16)

volti ad ammorbidire le difficili implicazioni del “todo al ganador” e a prevenire le conseguenze del “juego a suma-cero” tipici dei regimi presidenziali¹²⁹.

Questa situazione, che si è verificata anche in altri paesi, come ad esempio in Brasile durante il primo mandato di Lula, piuttosto che un’eccezione, però, sembra essere la conseguenza “naturale” della mancanza di potere parlamentare del Presidente, che lo costringe quindi a raggiungere accordi con gli altri partiti.

3.4 La separazione dei poteri e la doppia legittimità

Anche l’elemento della separazione dei poteri e, quindi, la conseguente doppia legittimità degli organi legislativo ed esecutivo è un elemento a lungo trattato nella critica alla forma di governo presidenziale. A tal proposito, in primo luogo, è necessario considerare che la messa in discussione da parte della dottrina della separazione e della divisione dei poteri, sostenendone l’impossibilità dato che gli organi dello Stato sono sempre in una situazione di interdipendenza, è risalente e sempre costante¹³⁰. In secondo luogo, come evidenziato da Loewenstein a differire nelle forme di governo presidenziali e parlamentari non è la presenza o la mancanza di questo principio ma la sua distinta applicazione: mentre il parlamentarismo è caratterizzato da “interdipendenza per fusione”, il presidenzialismo lo è da “interdipendenza per coordinamento”. Così il presidenzialismo, sebbene presupponga una divisione di funzioni precise e limitate e distribuite tra diversi organi molto più che nel parlamentarismo, esige un “coordinamento” tra gli organi come presupposto necessario¹³¹. Inoltre, Serrafero ha evidenziato che se nel disegno istituzionale è più marcata la divisione dei poteri, si apre una gamma più ampia di possibili relazioni tra l’Esecutivo e il Legislativo: cooperazione o conflitto e superiorità di un organo sull’altro o equilibrio relativo¹³².

Passando adesso ai problemi che la separazione dei poteri tra il Presidente e il Congresso genera all’interno delle forme di governo presidenziali, Fredd W. Riggs ha individuato: il confronto tra l’Esecutivo e il Legislativo; la paralisi del Congresso; la debolezza del sistema partitico; e l’arbitrio del potere giudiziario. Secondo l’Autore, sono proprio questi

¹²⁹ J. J. Linz, *Los peligros del presidencialismo*, cit., 17; J. J. Linz, *Democracia presidencial o parlamentaria. Hay alguna diferencia?*, in Consejo para la consolidación de la democracia., *Presidencialismo vs. Parlamentarismo...*, cit., 27

¹³⁰ M. D. Serrafero, *Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto*, cit., 170

¹³¹ K. Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcellona, 1976, 131-133

¹³² M. D. Serrafero, *Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto*, cit., 171

elementi ad aver portato al collasso, soprattutto attraverso colpi di Stato o l'imposizione della legge marziale, a più di 30 regimi democratici presidenziali, al di fuori degli Stati Uniti d'America. Inoltre, questi quattro ostacoli, chiave per la sopravvivenza dei regimi presidenziali, difficilmente sono più problematici nei sistemi parlamentari¹³³.

Sartori imputa al principio della separazione dei poteri la causa della debolezza della forma di governo presidenziale in quanto manterrebbe i presidenzialismi latinoamericani in una perenne e instabile oscillazione tra l'eccesso di potere e l'impotenza dell'Esecutivo¹³⁴. Alcántara Sáez e Sánchez López concordano con Sartori nell'affermare che il problema del presidenzialismo in America Latina risiede nella divisione dei poteri, che fa oscillare i presidenti, in una situazione continua e instabile tra l'abuso di potere e la sua mancanza. Considerano questa ipotesi valida in quanto, da un lato, mostra che nelle forme di governo presidenziali il Capo dell'esecutivo non è una specie di essere onnipotente e, dall'altro, che i Legislativi possono avere molto potere anche in questi sistemi¹³⁵.

Nogueira Alcalá segnala che a non essere efficace è la separazione rigida dei poteri, tipica dei sistemi presidenziali, all'interno di una realtà politica come quella latinoamericana che – per ragioni economiche, sociali e ideologiche – è pluralista, in

¹³³ F. W. Riggs, *La supervivencia del presidencialismo en Estados Unidos: prácticas paraconstitucionales*, in Consejo para la consolidación de la democracia, *Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la reforma constitucional*, cit., 54

¹³⁴ G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 2004, 107.

L'A. evidenzia come, soprattutto nel caso dell'America Latina, le difficoltà del governo presidenziale siano legate a, e sono fortemente moltiplicate da, stagnazione economica, smaccate disuguaglianze e passivi socioculturali. Sartori delinea gli elementi che non funzionano nei presidenzialismi latino-americani in comparazione con il prototipo statunitense e parte dalla constatazione che il fatto che i sistemi presidenziali siano sistemi forti di governo energico non è stato mai del tutto vero per gli Stati Uniti d'America e rappresenta ancor di più un'illusione per quei paesi "che cercano ispirazione nel modello Washington". In primo luogo, rileva come parte del problema risieda nei sistemi partitici, che definisce "sbagliati", ma afferma che l'elemento maggiormente difficoltoso è che i Presidenti latinoamericani, al contrario di quanto ritenuto generalmente, non sono affatto così potenti, o onnipotenti. Al contrario – come messo in evidenza anche da Mainwaring (*Presidentialism in Latin America*, in *Latin American Research Review*, vol. 25, n. 1/1990) – la maggior parte dei Presidenti si è trovata in difficoltà nell'attuare il proprio programma mancando del sostegno necessario per attuarlo. La via di cercare rimedio a tale difficoltà attraverso il rafforzamento dei poteri presidenziali è stata già perseguita nella subregione, tanto che i Presidenti latinoamericani possiedono poteri più ampi di quelli del Presidente americano: in molti casi dispongono del diritto di "veto parziale" sulle leggi; è loro largamente concesso, sebbene in misura varia, di governare per decreto; e spesso dispongono di ampi poteri di emergenza. Tuttavia, Sartori rileva come lo stato d'animo prevalente è piuttosto di tarpare le ali del Presidente, in quanto le ripetute prese dittatoriali del passato sono viste – a volte giustamente, sebbene spesso erroneamente – come risultati della sua onnipotenza (G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., 2004, 106-107).

¹³⁵ M. Alcántara Sáez - F. Sánchez López, *Veto, insistencia y control político en América Latina: una aproximación institucional*, in *Perfiles Latinoamericanos*, n. 19/ 2001, 159.

quanto porta a mutui blocchi tra il ramo esecutivo e quello legislativo. Tale situazione produce disaccordi insolubili, che a loro volta sono la causa di Capi di Stato che chiedono sempre maggiori poteri a scapito del Parlamento, senza risolvere il problema fondamentale, vale a dire raggiungere un'armonizzazione tra la maggioranza di governo e le maggioranze parlamentari.

Le divergenze tra il Presidente e la maggioranza parlamentare, quindi, tendono a portare a conflitti che danneggiano gravemente l'efficacia e il prestigio del regime politico e la democrazia stessa. Viene compromesso, altresì, il programma presidenziale e il governo diviene un governo amministrativo senza una capacità reale di risoluzione dei problemi socio-economici e culturali del proprio Paese. La conseguenza è l'immobilismo ovvero la via extracostituzionale per risolvere il conflitto, interrompendo la democrazia e istituendo regimi autoritari di fatto¹³⁶.

Linz evidenzia come la rigida separazione dei poteri e quindi il fatto che nei regimi presidenziali il potere tanto dell'Esecutivo quanto del Legislativo derivi dal voto popolare comporta che, nella libera competizione tra politiche ben definite, il conflitto è sempre possibile e a volte può scoppiare drammaticamente¹³⁷. Ciò avviene soprattutto quando i legislatori sono rappresentanti di partiti politici ben organizzati e disciplinati, e costituiscono per i votanti opzioni ideologiche e politiche reali e opposte a quella del Presidente. In queste circostanze, non vi è un principio democratico sulla base del quale poter identificare quale tra i due poteri abbia maggior diritto ad esprimersi in nome del popolo. Non è, quindi, un caso, secondo Linz, che, in queste situazioni, frequentemente siano intervenute le forze armate in qualità di potere mediatore¹³⁸.

Lijphard evidenzia come il carattere consensuale del presidenzialismo sia limitato proprio dalla caratteristica, definita da Linz, di "legittimità democratica duale". Tuttavia, il vero problema, secondo l'Autore, non risiede tanto nel fatto che entrambi i poteri possono rivendicare la legittimità popolare, ma che comunemente si ritiene più forte la rivendicazione del Presidente rispetto a quella del Legislativo. Un indicatore di questa situazione è che vi è una grande difficoltà a immaginare un sistema in cui il Legislativo

¹³⁶ H. Nogueira Alcalá, *Los regímenes presidencialistas de América Latina: tipología y análisis crítico*, in Aa.Vv., *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Città del Messico, III, UNAM, 1992, 486-487

¹³⁷ J. J. Linz, *Los peligros del presidencialismo*, cit., 12 e ss.

¹³⁸ J. J. Linz, *Democracia presidencial o parlamentaria. Hay alguna diferencia?*, in Consejo para la consolidación de la democracia, *Presidencialismo vs. Parlamentarismo...*, cit., 1988, 23

abbia la facoltà di deporre un Presidente eletto popolarmente, ma si può immediatamente concepire un Presidente con il potere di sciogliere il Parlamento. Di conseguenza, anche se la mancanza di potere decisionale dovrebbe indurre il Presidente a cercare un compromesso, la sensazione di una sua superiore legittimità democratica potrebbe renderlo non disposto a farlo¹³⁹.

Come si è visto, numerosi Autori hanno attribuito, almeno in parte, il verificarsi di colpi di stato alla paralisi risultante dal conflitto tra l'Esecutivo e il Legislativo. Tra questi, Shugart e Mainwaring hanno evidenziato come in una situazione di stallo e nel contesto di un governo inefficace, di problemi sociali ed economici pressanti e di una mobilitazione politica incoraggiata dall'*élite*, i *leader* autoritari possano facilmente giustificare e ottenere sostegno per realizzare un colpo di Stato. Inoltre, l'immobilismo può incoraggiare il radicalismo, visto come un modo per superare l'inefficacia delle deboli democrazie liberali¹⁴⁰.

Della stessa idea è stato Valenzuela, secondo il quale ad aprire la strada al golpe militare ai danni del governo del Presidente Allende era stata la mancata previsione costituzionale di meccanismi volti a risolvere l'*empasse* tra Esecutivo e Legislativo¹⁴¹. A proposito dell'Uruguay, González e Gillespie imputano alla faziosità dei due partiti principali, che rese impossibile la formazione di maggioranze legislative stabili, il crollo dei regimi democratici nel 1933 e nel 1973 sottolineando come l'immobilità che ne derivò rappresentò un rischio molto serio per la stabilità democratica¹⁴². Anche Wanderley Guilherme dos Santos interpretò il colpo di Stato brasiliano del 1964 come il risultato di una "crisi di paralisi decisionale", combinando la frammentazione della rappresentanza dei partiti nel Congresso Nazionale con la radicalizzazione ideologica e l'alto ricambio ministeriale¹⁴³.

¹³⁹ A. Lijphart, *Presidencialismo y democracia de mayoría*, in O. Godoy Arcaya, *Hacia una Democracia moderna. La opción parlamentaria*, cit., 128

¹⁴⁰ M. S. Shugart - S. Mainwaring, *Presidencialismo y democracia en América latina: revisión de los términos del debate*, in M. S. Shugart - S. Mainwaring (a cura di), *Presidencialismo y democracia en América latina*, cit., 38

¹⁴¹ A. Valenzuela, *La política de partidos y la crisis del presidencialismo en Chile: una propuesta para una forma parlamentaria de gobierno*, in J. J. Linz - A. Valenzuela (a cura di), *Las crisis del presidencialismo: el caso de Latinoamérica*, Madrid, Alianza, 1998, 81 e ss.

¹⁴² L. González - C. Gillespie, *Presidencialismo y estabilidad democrática en Uruguay*, in J. J. Linz, A. Valenzuela (a cura di), *Las crisis del presidencialismo: el caso de Latinoamérica*, Madrid, Alianza, 1998, 93 e ss.

¹⁴³ W. G. Dos Santos, *Sessenta e quatro: anatomia da crise*, São Paulo, Vértice, 1986

Queste analisi, però, imputando alle caratteristiche della sola forma di governo la causa dell'interruzione della democrazia in America Latina, risultano essere parziali non tenendo in debito conto la realtà sociale e politica in cui sono avvenuti tali eventi. Come si vedrà più nel dettaglio a proposito del tragico colpo di Stato cileno, infatti, in questi casi risulta essere imprescindibile considerare il contesto non solo nazionale ma anche internazionali.

3.5 I mandati con termini fissi

Il tema della rigidità temporale dei mandati nelle forme di governo presidenziali è strettamente legato a quanto analizzato in precedenza a proposito della rigida separazione dei poteri. I Presidenti vengono eletti per un periodo di tempo, che in circostanze normali non può essere modificato, e a volte, data la presenza di clausole che ne proibiscono la rielezione, non può essere prorogato¹⁴⁴. A detta di Linz questo elemento divide il processo politico in periodi discontinui e rigidamente delimitati, senza lasciare spazio ai riaggiustamenti che gli eventi possono richiedere. La durata del mandato presidenziale diventa così un fattore determinante nei calcoli di tutti gli attori politici¹⁴⁵. Il sistema politico deve produrre ogni quattro anni un *leader* capace e popolare e, per di più, il capitale politico accumulato da un Presidente di successo non potrà essere utilizzato al termine del suo mandato. D'altro canto, per interrompere anticipatamente il periodo presidenziale è possibile adoperare la sola misura estrema dell'*impeachment*, prevista nei testi costituzionali, che risulta però di difficile applicazione, soprattutto se paragonata al voto di sfiducia. Non sono contemplati altri meccanismi volti a sostituire un Presidente, senza violare la Costituzione, a meno che non voglia dimettersi. Anche le dimissioni però risultano essere particolarmente problematiche. In particolare, se sotto pressione, potrebbero generare una crisi politica molto più grande, poiché la parte dell'elettorato, che aveva eletto quel Presidente, potrebbe sentirsi ingannata e sostenerlo pubblicamente. La stessa rigidità, però, si manifesta quando un Presidente muore, diventa inabile durante il suo mandato o decide liberamente di dimettersi. In questi casi, il sistema presidenziale assicura presumibilmente una successione automatica, ma non è possibile essere sicuri

¹⁴⁴ J. J. Linz, *Democracia presidencial o parlamentaria. Hay alguna diferencia?*, in Consejo para la consolidación de la democracia, *Presidencialismo vs. Parlamentarismo...*, cit., 23

¹⁴⁵ J. J. Linz, *Los peligros del presidencialismo*, cit, 14

che gli elettori o la dirigenza politica avrebbero eletto il vicepresidente per esercitare il potere che avevano attribuito al Presidente eletto¹⁴⁶.

La democrazia è, per definizione, un governo *pro tempore*, un regime in cui l'elettorato può, a intervalli regolari, chiedere conto ai suoi governanti e imporre un cambiamento. Il tempo limitato concesso tra le elezioni è probabilmente la più grande garanzia contro il potere arrogante e l'ultima speranza per chi è in minoranza. Proprio questa caratteristica, provoca, però, soprattutto negli ordinamenti caratterizzati da una forma di governo presidenziale, ansia per le discontinuità politiche e per il carattere dei potenziali successori animando quello che Albert Hirschman ha definito «la rage de vouloir conclure», ovvero un esagerato senso di urgenza da parte del Presidente che può portare, tra gli altri mali, ad iniziative politiche mal concepite, tentativi apertamente improvvisati, odio ingiustificato nei confronti dell'opposizione. Al contrario, un Primo ministro, che può aspettarsi che il suo partito o la sua coalizione vinca la prossima tornata elettorale, è relativamente libero da tali pressioni. Ci sono stati casi di Primi ministri che sono rimasti in carica per diverse legislature senza creare alcun timore di dar vita a dittature, in quanto sarebbe sempre stato possibile cambiare il governo senza ricorrere a mezzi incostituzionali¹⁴⁷.

3.6 L'ambiguità della carica presidenziale e le tendenze plebiscitarie

Seguendo l'analisi realizzata da Bagehot, precedentemente illustrata, Linz afferma che un sistema presidenziale conferisce al Presidente in carica sia le funzioni “cerimoniali” di capo di Stato che le funzioni “effettive” di capo dell'Esecutivo, creando così un'aura, un'immagine e un insieme di aspettative popolari che sono molto diverse da quelle associate a un Primo ministro, per quanto popolare possa essere¹⁴⁸. La carica presidenziale è, quindi, per sua natura bidimensionale e, in un certo senso, ambigua: da un lato, il Presidente è il capo dello Stato e il rappresentante di tutta la Nazione; dall'altro, è espressione di una scelta politica chiaramente di parte. Il Presidente, inoltre, può trovare difficile combinare l'aspetto “deferente” o simbolico del suo ruolo di governo, con l'aspetto di effettivo Capo dell'esecutivo e *leader* di partito, che ha l'obiettivo di

¹⁴⁶ J. J. Linz, *Democracia presidencial o parlamentaria. Hay alguna diferencia?*, in Consejo para la consolidación de la democracia, *Presidencialismo vs. Parlamentarismo...*, 37 e ss.

¹⁴⁷ J. J. Linz, *Los peligros del presidencialismo*, cit, 27-28

¹⁴⁸ *Ibidem*, 13

promuovere il suo programma. Un sistema presidenziale, quindi, al contrario di una monarchia costituzionale o di una repubblica con un Premier e un capo di Stato, non permette una differenziazione dei ruoli così netta. Il rapporto diretto tra il Presidente e l'elettorato sfocia, secondo l'Autore, in tendenze plebiscitarie, nella sensazione del primo di essere l'unico rappresentante del popolo nel suo insieme e il corrispondente rischio che egli tenda a confondere i suoi sostenitori con l'intero elettorato. In determinati contesti, può essere tentato di ritenere le sue politiche come riflettenti la volontà della collettività tutta, e considerare quelle dei suoi avversari i disegni egoistici di interessi ristretti. Questa identificazione del *leader* con l'intero corpo elettorale promuove un certo populismo che può essere una fonte di forza e nei casi più estremi può condurre ad un'inosservanza dei limiti del mandato. A differenza del Presidente quasi olimpico, il Primo ministro è, invece, normalmente un membro del Parlamento che, anche quando siede al banco del governo, rimane parte di un corpo più grande. Deve incontrare, quindi, gli altri legislatori in condizioni di parità e, soprattutto nel caso in cui è a capo di una coalizione o di un governo di minoranza, non può permettersi di discostarsi molto dall'opinione parlamentare. Al contrario, un Presidente è l'unico titolare di uno dei poteri, completamente indipendente dagli altri.

Infine, bisogna considerare, secondo Linz, che nei regimi presidenziali aprivare il sistema di flessibilità e di meccanismi per limitare il potere è anche l'assenza della figura di un monarca o di un "Presidente della Repubblica" che possa simbolicamente agire come potere moderatore¹⁴⁹.

Anche Shepard e Skach hanno evidenziato come una delle caratteristiche delle democrazie presidenziali consista nell'essere, frequentemente, contraddistinte da presidenti che sentono di avere un mandato personale e che, allo stesso tempo, non hanno maggioranze legislative. Da ciò deriva la tendenza dei presidenti ad adottare un discorso volto ad attaccare una parte fondamentale della società politica – il Legislativo e i partiti – e uno stile politico che marginalizza i gruppi organizzati, sia politici che della società civile. I paesi caratterizzati da una forma di governo presidenziale, quindi, sarebbero maggiormente caratterizzati da una "democrazia delegata", che invece sembra essere limitata dalle molteplici logiche del parlamentarismo puro¹⁵⁰.

¹⁴⁹ Ibidem, 21-22

¹⁵⁰ A. Shepard - C. Skach, *Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism*, cit., 5 e ss.

Ciò avverrebbe anche in quanto, così come sostenuto da Forewaker e Gaddes¹⁵¹, non è del tutto vero che i legislativi latinoamericani si comportano come organi deboli e serventi, ancor meno quando volontariamente delegano i propri poteri all'Esecutivo. Al contrario, le assemblee conservano la capacità di controllarlo – ad esempio in Brasile e Uruguay – e il Presidente è privo dei mezzi necessari per influenzare una assemblea recalcitrante. Sarebbe proprio tale incapacità a indurre i presidenti a cercare nuovi poteri attraverso riforme costituzionali o a emanare un numero elevato di decreti. Gli Autori hanno individuato, quindi, nella situazione di stallo nei rapporti tra Esecutivo e Parlamento l'origine del decretismo e, in forma più estesa, del fenomeno della “democrazia delegata”¹⁵².

A introdurre nel dibattito sulla migliore forme di governo questo concetto è stato O' Donnell. Egli stesso, però, ha sottolineato come tale costrutto non si riduce al confronto “presidenzialismo-parlamentarismo”, ma descrive un funzionamento istituzionale, molto simile a quello criticato dai detrattori del presidenzialismo, in cui il Presidente è l'incarnazione della nazione, il principale garante dell'interesse nazionale, ed è sostenuto da un “movimento”, in un quadro maggioritario dove i poteri legislativo e giudiziario sono svalutati.

Se nelle democrazie istituzionalizzate, la responsabilità è sia verticale, in modo che gli eletti siano responsabili nei confronti dell'elettorato, che orizzontale, attraverso una rete di poteri relativamente autonomi – vale a dire altre istituzioni, che possono mettere in discussione ed eventualmente punire un particolare rappresentante –, nelle democrazie delegative quest'ultima, insieme alla libertà di formare partiti politici, è estremamente debole o inesistente. Per di più, dato che le istituzioni che rendono efficace la responsabilità orizzontale sono viste dai Presidenti come inutili impedimenti alla loro “missione”, ne ostacolano lo sviluppo.

Chi tipicamente ricopre la carica presidenziale in una democrazia delegativa ha vinto le elezioni promettendo di salvare il Paese senza costi esosi per nessuno. L'impossibilità di

¹⁵¹ J. Forewaker, *Institutional Design, Party Systems and Governability - Differentiating the Presidential Regimes of Latin America*, in *British Journal of Political Science*, 1998; B. Gaddes, *Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America*, in A. Ljiphart - C. H. Waisman (a cura di), *Institutional Design in New Democracies, Eastern Europe and Latin America*, University of California Press, 1996

¹⁵² L. Mezzetti, *Ruolo ed evoluzione del Parlamento nei sistemi presidenziali latino-americani*, in R. Tarchi (a cura di), *Parlamentarismo e parlamentarismi nel diritto comparato*, Itinerari della Comparazione-Quaderni della Rivista Dpce online, 2020, 115

mantenere questa promessa comporta il passaggio dalla popolarità diffusa alla diffamazione generale, che può essere tanto rapido quanto drammatico. Il risultato di quanto appena descritto è, secondo O' Donnell, un curioso insieme di onnipotenza e impotenza governativa. Le democrazie istituzionalizzate sono lente nel prendere decisioni, ma una volta prese è più probabile che vengano attuate. Al contrario, in quelle delegative si osserva che le decisioni vengono prese in modo frenetico, spesso attraverso atti unilaterali dell'Esecutivo che spesso scatenano interessi importanti e politicamente rilevanti. La conseguenza "naturale" di questo scenario, secondo l'Autore, sono stati, soprattutto in America Latina, i colpi di Stato. Le democrazie delegative, a causa della loro debolezza istituzionale e dei modelli erratici di elaborazione delle politiche, sono, quindi, più inclini alla perturbazione e al collasso rispetto alle democrazie rappresentative. Lo stesso O' Donnell rileva la mancata coerenza di quanto da lui teorizzato con i fenomeni a lui coevi e attribuisce la resistenza piuttosto notevole dimostrata dalle democrazie delegative al contesto internazionale¹⁵³.

3.7 La variabile del sistema partitico

Ad introdurre l'elemento del sistema partitico all'interno della critica alla forma di governo presidenziale è stato Mainwaring, il quale ha evidenziato come questa abbia un forte impatto sullo sviluppo dei partiti e, come al contrario dei sistemi parlamentari, non offra incentivi alla loro coesione. In un sistema parlamentare, infatti, i membri del Parlamento hanno un forte disincentivo a votare contro la linea del proprio partito perché così facendo possono far cadere il loro stesso governo. Nei sistemi presidenziali, invece, non vi è tale stimolo, anche se la legislazione elettorale o quella di partito possono compensare con altri meccanismi, come ad esempio attraverso l'attribuzione al partito del controllo assoluto sulla selezione dei candidati e sull'ordine delle candidature. Inoltre, la forma di governo presidenziale incoraggerebbe, come si è più volte evidenziato, un maggiore personalismo rispetto a quella parlamentare, dove i capi del governo sono fortemente legati ai loro partiti dato che la loro posizione deriva da lunghe carriere al loro. Inoltre, bisogna considerare che, dato che i Presidenti sono eletti attraverso un voto popolare diretto, non sempre sono profondamente interessati alla costruzione del partito. È lo stesso Autore, però, a rilevare l'impossibilità di affermare a priori che i sistemi

¹⁵³ G. O'Donnell, *¿Democracia delegativa?*, in *Cuadernos del CLAEFI*, n. 17 /1992, 12 e ss.

presidenziali siano notevolmente più personalistici dei sistemi parlamentari, in quanto questa caratteristica è aumentata tanto nei primi come nei secondi, soprattutto in seguito alla rapida espansione dei mezzi di comunicazione di massa¹⁵⁴.

In un lavoro successivo, realizzato in collaborazione con Shugart e incentrato anch'esso sulle caratteristiche dei partiti politici all'interno dei sistemi presidenziali, viene messo in evidenza come questi non debbano essere necessariamente contraddistinti da una rigida disciplina, ma allo stesso tempo rilevano come, un'eccessiva indisciplina renda più difficile stabilire relazioni ragionevolmente stabili tra Governo, partiti e Legislativo, funzionali a governare efficacemente. Approfondendo l'argomento di Linz, secondo cui i problemi del presidenzialismo si moltiplicano nelle nazioni con profonde divisioni politiche e numerosi partiti politici, hanno sostenuto che i rischi del presidenzialismo colpiscono soprattutto quei paesi caratterizzati da profondi conflitti politici e/o numerosi partiti politici. Pertanto, arrivano alla conclusione che i sistemi presidenziali funzionano meglio con regole o sequenze elettorali che limitino la frammentazione del sistema partitico in quanto migliorano le prospettive di compatibilità, almeno a livello generale, tra il Presidente e la maggioranza dell'Assemblea¹⁵⁵.

Cancino ha sottolineato come in America Latina non sia possibile parlare di governo di partito in senso stretto dato che, in generale e con sfumature che variano da caso a caso, i partiti non decidono generalmente la politica del governo e i presidenti mantengono un alto grado di autonomia nel processo decisionale e nella formazione dei loro gabinetti. Dispongono, inoltre, di un alto grado di autonomia nel reclutamento del personale di governo e nella formulazione delle politiche. L'Autore, quindi, ha suggerito la casualità dell'influenza dei partiti nei sistemi presidenziali, che nel migliore dei casi è rivolta alle conseguenze finali delle politiche piuttosto che alla loro formulazione¹⁵⁶.

I paesi in cui il presidenzialismo, sotto diverse modalità, ha funzionato con una certa regolarità – come Colombia, Costa Rica e Venezuela negli ultimi due decenni – sono caratterizzati da un sistema partitico composto da due partiti forti, che ottengono più

¹⁵⁴ S. Mainwaring, *Presidentialism in Latin America*, cit., 172-173

¹⁵⁵ S. Mainwaring - M. S. Shugart, *Juan J. Linz, Presidencialismo y democracia. Una revisión crítica*, cit., 411-412

¹⁵⁶ C. Cancino (a cura di), *Gobiernos y partidos en América Latina: un estudio comparado*, Città del Messico, Centro de Estudios de Política Comparada, 1997, 225

dell'80% dei voti, e che non hanno programmi profondamente diversi. Ad avere differenze apprezzabili, culturalmente ed economicamente, è la loro base sociale¹⁵⁷.

Mainwaring ha evidenziato come il presidenzialismo multipartitico abbia maggiori probabilità di produrre uno stallo paralizzante tra Esecutivo e Legislativo rispetto a un sistema parlamentare o un presidenzialismo bipartitico e come i sistemi presidenziali siano meno in grado di affrontare questo stallo rispetto a quelli parlamentari. L'Autore ha imputato tale difficoltà alla rigida separazione dei poteri, ritenendo i sistemi presidenziali privi dei mezzi adeguati per garantire che il Presidente goda del sostegno della maggioranza parlamentare e ha ritenuto irrilevante l'evidenza che in alcuni casi un Capo dell'esecutivo possa governare efficacemente anche senza una maggioranza. Secondo l'Autore, il rischio di uno stallo paralizzante esiste, nei sistemi presidenziali, a meno che il partito del Presidente non goda di una maggioranza nel Legislativo che lo sostiene regolarmente; non vi sia una coalizione di partiti che appoggia la presidenza; e il Presidente, che non gode di una maggioranza stabile in Parlamento, non sia in grado di governare creando coalizioni variabili. Tuttavia, secondo Mainwaring la possibilità di creare coalizioni è più difficile nei sistemi presidenziali che in quelli parlamentari e la creazione di maggioranze variabili può non fornire stabilità al sistema. La viabilità di queste opzioni, però, aumenta all'aumentare del numero dei seggi parlamentari occupati dal partito presidenziale¹⁵⁸. La fallibilità di tale impostazione è evidenziata da Carpizo che rileva come, qualche anno più tardi, l'approccio dello stesso Mainwaring al tema¹⁵⁹ sia completamente diverso e come, dopo aver esaminato casi empirici, il punto di vista cambi radicalmente¹⁶⁰.

Anche il sistema elettorale è stato uno degli elementi considerati nella critica alla forma di governo presidenziale. In particolare, Lijphart ha elaborato una matrice a quattro voci, composta da presidenzialismo e parlamentarismo da una parte, e rappresentanza maggioritaria e proporzionale dall'altra. In questa "classifica" al primo posto vi è la combinazione della forma di governo parlamentare con un sistema elettorale

¹⁵⁷ H. Nogueira Alcalá, *Los regímenes presidencialistas de América Latina: tipología y análisis crítico*, in Aa. Vv., *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, cit., 487

¹⁵⁸ S. Mainwaring, *Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación*, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 88/1995 (versione aggiornata del contributo *Presidentialism, multipartism, and democracy. The Difficult Combination in Comparative Political Studies*, vol.28/1993), 130-132.

¹⁵⁹ in S. Mainwaring, *Juan J. Linz, Presidencialismo y democracia. Una revisión crítica*, cit.

¹⁶⁰ J. Carpizo, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, cit., 337

proporzionale; seguita dal parlamentarismo caratterizzato da una rappresentanza maggioritaria. Il terzo posto è occupato, invece, dal presidenzialismo con rappresentanza maggioritaria, mentre al quarto vi è proprio la combinazione tipica dei sistemi latinoamericani, vale a dire forma di governo presidenziale e sistema elettorale proporzionale¹⁶¹.

A criticare questo approccio, e quindi in generale un'analisi basata esclusivamente sull'interazione tra forma di governo e formula elettorale, è stato Nohlen, il quale ha sostenuto, da una parte, che l'ordine di preferenza dei sistemi politici e dei sistemi elettorali dipende da fattori contingenti e, dall'altra, ha evidenziato l'incertezza sulla desiderabilità dei binomi che derivano non solo a livello di raccomandazione politica universale, ma anche a livello puramente teorico. Secondo l'Autore non vi, infatti, è alcuna possibilità di stabilire un ordine che metta il parlamentarismo con rappresentanza proporzionale al di sopra del parlamentarismo con rappresentanza maggioritaria. Inoltre, le categorie utilizzate sono troppo ampie per permettere conclusioni normative precise. La bontà e la validità della combinazione, il loro successo nel caso storico concreto, dipende, invece, significativamente molto dal sottotipo o meglio dall'adattamento del tipo di base alle circostanze contingenti e alle necessità funzionali, come ad esempio la struttura della società, i modelli di comportamento politico, il formato e la dinamica del sistema dei partiti¹⁶².

4. L'“anti-critica”

Come anticipato, gli argomenti illustrati nei precedenti paragrafi – che tendono a demonizzare il presidenzialismo e a lodare il parlamentarismo – hanno dato luogo a loro volta a una “anti-critica”, nella quale rilevano particolarmente i lavori di Shugart e Carey e di Mainwaring e Shugart, che segnano un'importante svolta nel dibattito. Nello specifico, i primi¹⁶³, mettono in discussione, attraverso un ampio studio comparativo, il

¹⁶¹ A. Lijphart, *Forms of Democracy: North-South and East-West Contrasts*, in R. Wolfgang - P. Waldmann (a cura di), *Nord und Süd in Amerika: Gegensätze, Gemeinsamkeiten, Europäischer Hintergrund*, Vol. 2, Freiburg, Rombach, 1992, 933-942

¹⁶² D. Nohlen, *Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos*, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 99/1998, 168

¹⁶³ M. S. Shugart - J. M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992

consenso raggiunto fino a quel momento a favore del parlamentarismo come assetto istituzionale democraticamente più vantaggioso, senza però arrivare a promuovere il presidenzialismo come un regime “superiore” rispetto a quello parlamentare. Shugart e Carey introducono nel dibattito due forme ibride, vale a dire i sistemi “*premier/presidenziali*” e quelli “*presidenziali/parlamentari*”. La prima categoria indica il primato di un *Premier* (Primo ministro) che coesiste con un Presidente che possiede poteri significativi, mentre la seconda unisce ad un Presidente con rilevanti poteri un gabinetto dipendente dal Congresso. Gli Autori, inoltre, hanno attribuito, nell’analisi delle conseguenze politiche dei regimi presidenziali, grande importanza ai sistemi partitici e, in particolare, alle dinamiche e ai risultati elettorali, ritenendo che i risultati politici dei tipi di regime non derivino solo dalle loro caratteristiche proprie, ma anche dalla loro combinazione con altre istituzioni¹⁶⁴.

Mainwaring e Shugart si sono distaccati parzialmente ma in modo significativo dal pensiero di Linz, mettendo in discussione diversi aspetti della sua argomentazione. Coincidono con quest’ultimo nel ritenere che il presidenzialismo sia meno adatto del parlamentarismo a sostenere un governo democratico, ma attribuiscono tale elemento alle modalità con cui questa forma di governo viene, generalmente, esercitata. Hanno, inoltre, riconosciuto al presidenzialismo alcuni vantaggi che compenserebbero, almeno parzialmente, i suoi svantaggi. Tali aspetti positivi, per di più, potrebbero essere massimizzati attraverso una particolare attenzione al disegno istituzionale dei sistemi presidenziali e, in particolar modo, prevedendo presidenze con poteri legislativi limitati. Infine, hanno sostenuto che il passaggio dal presidenzialismo al parlamentarismo potrebbe ulteriormente esacerbare i problemi di *governance* nei paesi con partiti altamente indisciplinati¹⁶⁵.

Per quanto le posizioni, che è possibile far rientrare nell’“anti-critica”, differiscano tra loro per le risposte che danno e le questioni che mettono in rilievo, i principali aspetti comuni sono, da una parte, la difesa di alcune virtù proprie del modello presidenziale e, dall’altra, la critica alla metodologia utilizzata fino a quel momento. In particolare, si è ritenuto che le forme di governo dovessero essere valutate, ed eventualmente classificate,

¹⁶⁴ M. Amparo Casar, *Mathew S. Shugart y John M. Carey, Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, 316 p., in *MUica y Gobierno*, vol. II, n.2/1995, 372

¹⁶⁵ S. Mainwaring - M. S. Shugart, *Juan J. Linz, Presidencialismo y democracia. Una revisión crítica*, cit., 397 e ss.

sulla base di un insieme più complesso di dimensioni istituzionali e politiche e vengono addotte prove empiriche volte a confutare le precedenti visioni apocalittiche e polarizzate. Questi approcci permettono di relativizzare alcune delle accuse che sono state rivolte al presidenzialismo¹⁶⁶ e l'evoluzione di questa letteratura non indica in definitiva l'opzione parlamentare come l'unica soluzione possibile per garantire, nel continente latinoamericano, la governabilità, la rappresentatività e il corretto funzionamento delle istituzioni costituzionali¹⁶⁷, ma elabora alcune alternative.

In particolare, Lanzaro ha evidenziato come la circostanza del “chi vince prende tutto” non è un risultato indefettibile o esclusivo del presidenzialismo ma piuttosto una conseguenza del tipo di regime, maggioritario o pluralista, in una classificazione che comprende tanto i sistemi presidenziali quanto quelli parlamentari. Allo stesso modo, ha sottolineato come i regimi presidenziali non sono necessariamente ostili a formule di compromesso e governi di coalizione che, al contrario, sono diffusi in America Latina¹⁶⁸ come modalità di composizione politica nei casi in cui il Presidente non dispone, inizialmente, di una maggioranza parlamentare, in sistemi multipartitici o bipartitici, con situazioni di governo “diviso”¹⁶⁹.

4.1 Le virtù della forma di governo presidenziale

Come già detto, il primo elemento a venire in rilievo per l'“anti-critica” coincide con l'affermazione che i sistemi presidenziali, così come quelli semipresidenziali, presentano alcuni elementi interessanti che potrebbero essere massimizzati attraverso una particolare attenzione al disegno istituzionale¹⁷⁰. Tra questi, vi è l'elezione diretta del Capo del governo, dalla quale derivano una maggiore certezza per gli elettori e conseguenze significative in termini di *leadership*, rappresentanza e responsabilità politica. Per definizione, e anche se spesso accade anche per gli aspiranti Primi ministri nei sistemi parlamentari, in un sistema presidenziale, gli elettori identificano più chiaramente i candidati alla carica di Capo del governo, li eleggono di solito in termini immediati (ad

¹⁶⁶ J. Lanzaro, *Presidencialismo y democracia: alternativas pluralistas y coaliciones de gobierno* in I. Crespo Martínez - A. Martínez Rodríguez (a cura di), *Política y Gobierno en América Latina*, cit., 55-56

¹⁶⁷ A. Lujambio, *Estudio introductorio*, in W. Wilson, *El gobierno congresional...*, cit., XII

¹⁶⁸ J. Lanzaro, *Presidencialismo y democracia: alternativas pluralistas y coaliciones de gobierno* in I. Crespo Martínez - A. Martínez Rodríguez (a cura di), *Política y Gobierno en América Latina*, cit., 56

¹⁶⁹ *Ibidem*, 74.

¹⁷⁰ S. Mainwaring - M. S. Shugart, *Juan J. Linz, Presidencialismo y democracia. Una revisión crítica*, cit., 406.

eccezione di alcuni casi in cui è previsto un collegio elettorale o l'intervento del Parlamento) e sono in linea di principio certi che rimarranno in carica per un periodo fisso, costringendoli ad assumersi la responsabilità diretta, nel bene e nel male, dell'indirizzo politico¹⁷¹. Si tratta di un elemento positivo, riconosciuto dallo stesso Linz, il quale ha affermato che le elezioni presidenziali offrono l'indiscutibile vantaggio di permettere al popolo di scegliere il Capo dell'esecutivo apertamente, per un periodo prevedibile, piuttosto che lasciare tale decisione alla manipolazione dei politici, come avviene nei sistemi parlamentari multipartitici. Questo elemento, secondo Linz, è un vantaggio nei soli casi in cui vi siano un mandato chiaro, una pluralità minima, diversi candidati che competono in un unico turno e vi sia un consistente margine tra il vincitore e il secondo classificato¹⁷².

Secondo Lanzaro, invece, la caratteristica che può essere considerata più vantaggiosa della forma di governo presidenziale è paradossalmente quella che appare come il fianco problematico del presidenzialismo e che ne forma la matrice. Si tratta della rigida separazione dei poteri e la loro relativa indipendenza, da cui derivano un sistema di controlli reciproci e equilibri istituzionali, che condizionano l'esercizio del governo e interagiscono con la *performance* politica dei partiti. Naturalmente, la separazione dei poteri esiste anche nei regimi parlamentari, ma le relazioni tra Parlamento e Governo funzionano in questo caso secondo un modello diverso. Il parlamentarismo affronta il problema in termini di "unificazione" politica, attraverso la nomina del Governo da parte del Parlamento e i rapporti di corrispondenza (o "fiducia") tra il ramo esecutivo e quello legislativo. Pertanto vi è un'unica elezione popolare e l'assetto dei poteri dipenderà dalla maggioranza che ne deriva, attraverso un meccanismo che può essere invocato in caso di disaccordo o stallo. Nelle forme di governo presidenziali, invece, vi è una "divisione" dell'autorità, con due organi eletti direttamente dal popolo, che sono chiamati a "condividere" il potere politico e a "competere" tra loro per partecipare ai processi di governo, in un modello che è esso stesso "conflittuale". In tale schema, l'implementazione delle politiche governative attraverso norme giuridiche richiede

¹⁷¹ J. Lanzaro, *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*, in J. Lanzaro (a cura di), *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, CLACSO, 2001, 19

¹⁷² J. J. Linz, *Los peligros del presidencialismo*, cit., 17

necessariamente un “compromesso” tra le due istituzioni rappresentative, ognuna delle quali ha poteri positivi e capacità di veto reciproco, stabiliti espressamente a tale fine¹⁷³.

In tale linea di analisi, si inseriscono anche gli studi di Shugart e Carey che hanno sottolineato i vantaggi dei regimi presidenziali in parte già evidenziati – ovvero la maggiore *accountability*, la possibilità che l’elettorato si identifichi più chiaramente nelle opzioni di governo, il miglior funzionamento dei contrappesi e la possibilità che il Presidente agisca da arbitro – ma hanno anche introdotto, nel dibattito che vede opposte la forma di governo presidenziale e quella parlamentare, due criteri che possono modificare quello che era stato, fino a quel momento, il giudizio sui loro vantaggi e svantaggi. Si tratta della rappresentatività e dell’efficienza. La prima fa riferimento al grado in cui i regimi rappresentano la diversità, mentre la seconda alla capacità del sistema di permettere agli elettori di identificare chiaramente le alternative di governo o le offerte politiche. Secondo gli Autori, mentre il presidenzialismo permette di massimizzare contemporaneamente entrambi gli elementi, grazie alla separazione in origine e alla sopravvivenza dei due poteri, il parlamentarismo, invece, deve necessariamente massimizzare solo uno dei due criteri, a spese dell’altro¹⁷⁴.

Nino, parlando di “considerables ventajas” della forma di governo presidenziale, ha evidenziato la concentrazione del potere esecutivo in un organo unipersonale con un’ampia indipendenza dal Parlamento, sottolineando, altresì, come il sistema presidenziale massimizzi la coerenza, la velocità e l’efficienza del processo decisionale e fornisca alla nazione una *leadership* che vada oltre il semplice esercizio del governo. Il popolo, infatti, si identifica e si sente rappresentato dal Presidente, che può costituire una guida morale, una sintesi delle idiosincrasie nazionali e un simbolo del Paese per il resto del mondo. Il potere effettivo genera rispetto e questo, secondo Nino, rende il Presidente un’istanza superiore rispetto agli altri organi dello Stato, che può porsi come una sorta di arbitro consensuale per i conflitti che non si risolvono attraverso i canali ordinari¹⁷⁵.

¹⁷³ J. Lanzaro, *Presidencialismo y democracia: alternativas pluralistas y coaliciones de gobierno* in I. Crespo Martínez - A. Martínez Rodríguez (a cura di), *Política y Gobierno en América Latina*, cit., 57

¹⁷⁴ M. Amparo Casar, *Mathew S. Shugart y John M. Carey, Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, 316 p., cit., 372-373

¹⁷⁵ C. S. Nino, *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*, in Consejo para la consolidación de la democracia, *Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional*, cit., 117

4.2 La critica alla metodologia

Il principale critico della metodologia adottata dai fautori della forma di governo parlamentare è stato Nohlen. Questi ha sostenuto, in primo luogo, la fallacia dell'affermazione della maggiore stabilità dei sistemi parlamentari rispetto a quelli presidenziali. A suo avviso, infatti, non era stato considerato, da un lato, che la crisi della democrazia in Europa tra le due guerre era consistita nel crollo di sistemi parlamentari o semi-parlamentari e, dall'altro, che in America Latina vi erano paesi caratterizzati da forme di governo presidenziali con una stabilità democratica decennale.

Secondo l'Autore l'errore più grave, però, consisteva nell'aver comparato il presidenzialismo con il parlamentarismo in America Latina, vale a dire qualcosa esistente, tanto nel presente come nel passato, con qualcosa che non era di fatto mai esistito in questa subregione¹⁷⁶. Pertanto, era stata confrontata una realtà con una possibilità. Nohlen, inoltre, ha posto l'attenzione sul fatto che, fino a al momento della sua analisi (e tutt'oggi), non era stato possibile istituire in America Latina un sistema parlamentare di successo in termini di stabilità politica, cosa che, dopo tutto, non poteva essere negata al presidenzialismo. Pertanto, quest'altra dimensione comparativa – e la valutazione dei sistemi di governo nel contesto latinoamericano – è chiaramente a favore del presidenzialismo¹⁷⁷.

L'Autore ha, altresì, evidenziato come la logica della ricerca condotta da Linz e Valenzuela non era stata storica ma astratta o pura. Riprendendo quanto detto da Sartori, sostiene che questa era stata volta ad individuare relazioni universali che rimanessero invariabili, indipendentemente dai casi specifici e si basava su relazioni atemporalì, successioni non cronologiche ma ideali. Per Nohlen, in funzione della logica non contraddittoria, la storia gioca solo un ruolo ausiliario: gli esempi specifici servono a raccogliere prove storiche per accompagnare lo sviluppo argomentativo.

L'importanza di queste considerazioni metodologiche è evidente nell'esame di una delle tesi centrali della corrente a sostegno della forma di governo parlamentare ovvero quella sostenuta da Valenzuela, secondo cui la democrazia in Cile sarebbe sopravvissuta se il Paese andino avesse avuto all'epoca un sistema parlamentare. Secondo Questi vi sono

¹⁷⁶ Il sistema cileno, vigente tra il 1891 e il 1925, era stato, infatti, parlamentare solo formalmente e il giudizio predominante su di esso è che ha prodotto una grande instabilità di governo e una oligarchizzazione della politica.

¹⁷⁷ D. Nohlen, *Presidencialismo vs. parlamentarismo en America Latina (notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)*, cit., 44 e ss.

una serie di possibili fattori causali – o momenti circostanziali – che avrebbero potuto influenzare lo sviluppo della democrazia cilena. Questa tesi, secondo Nohlen, non è altro che un'ipotesi molto discutibile. Inoltre, non prendeva debitamente in considerazione il contesto sociale e politico, sia nazionale che internazionale, nel quale ebbe luogo il colpo di Stato cileno, con particolare riferimento al ruolo degli Stati Uniti d'America.

Nohlen ha evidenziato, infine, l'importanza di considerare la relazione tra le forme di governo e la struttura del sistema dei partiti in quanto il funzionamento del sistema politico, persino la sua classificazione nell'universo delle forme di governo, può dipendere dal formato del sistema dei partiti politici e dall'interazione dei suoi membri. Anche a tal proposito, però, ha ritenuto che schematizzare questa relazione e sostenere che un sistema bipartitico sia più adatto al presidenzialismo o al consolidamento della democrazia sia piuttosto rischioso in quanto non si tengono in debito conto le altre variabili coinvolte, né vengono studiate le relazioni causali reciproche¹⁷⁸.

Shugart e Carey si sono soffermati sull'impossibilità di realizzare generalizzazioni circa il regime presidenziale senza considerare l'enorme varietà di assetti istituzionali che presenta la mappa politica internazionale. Hanno, allora, elaborato una tipologia basata su tre criteri fondamentali: la differenza nei modi in cui il Capo dell'esecutivo viene eletto e sostituito; le diverse prescrizioni costituzionali riguardanti le relazioni tra Esecutivo e Congresso e i limiti che l'uno può imporre all'altro; e il ventaglio di poteri presidenziali previsti dalle costituzioni. Gli Autori hanno concluso che la forma di governo presidenziale non è monolitica e, pertanto, nemmeno le conseguenze politiche che derivano dalla sua applicazione possono essere tali. Inoltre, hanno messo in discussione il supporto empirico utilizzato per dimostrare la maggiore stabilità e durata delle democrazie parlamentari dai promotori del parlamentarismo, sostenendo come, lungi dall'essere, propria di questa forma di governo, era in realtà influenzata dal periodo storico e dalla posizione geografica scelti, e quindi dal contesto sociale e politico. anche Shugart e Carey, così come Nohlen, hanno rilevato come nel caso in cui il periodo considerato fosse stato, ad esempio, quello tra le due guerre la stabilità dei parlamentarismi europei sarebbe messa notevolmente in discussione. Allo stesso modo, se gli ordinamenti scelti fossero stati quelli post-coloniali dell'Asia e dell'Africa, il quadro sarebbe stato un fallimento. Al contrario, gli Autori hanno evidenziato come

¹⁷⁸ D. Nohlen, *Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos*, cit., 165 e ss.

tenendo conto di un periodo storico lungo (dal 1900 fino al 1992), solo 12 sistemi presidenziali avevano subito una dissoluzione, mentre i sistemi parlamentari interessati da tale fenomeno erano stati 21¹⁷⁹.

In un lavoro successivo, Shugart e Mainwaring si soffermano sull'importanza di considerare non solo generiche forme di governo presidenziali e parlamentari, ma anche la loro esplicazione pratica. Gli Autori, infatti, hanno sostenuto che non era chiaro fino a che punto il presidenzialismo in sé era stato responsabile del minore tasso di successo delle democrazie, in quanto il fattore più rilevante, consisteva nel fatto che quasi tutti i tentativi di stabilire democrazie presidenziali, ad eccezione degli Stati Uniti d'America, avevano avuto luogo in Paesi sottosviluppati. In tal modo, venne messa in evidenza l'incoerenza metodologica di misurare realtà non omogenee e sottolineato che era ugualmente possibile imputare lo scarso rendimento del parlamentarismo nel Terzo Mondo al fatto che era stato attuato principalmente nei paesi asiatici e africani dove vi erano consistenti ostacoli sociali, economici e culturali alla democrazia. Sono proprio questi elementi a creare serie difficoltà al mantenimento della democrazia, indipendentemente dalla forma di governo adottata¹⁸⁰. Anche Shugart e Mainwaring hanno evidenziato che un altro fronte su cui gli argomenti contro il presidenzialismo erano vulnerabili riguardava il raggruppamento temporale e regionale delle interruzioni della democrazia. I due Autori rilevano come negli anni '60 e '70 oltre al fallimento della maggior parte dei regimi presidenziali latinoamericani, anche alcuni ordinamenti parlamentari avevano avuto la stessa sorte, basti pensare alla Grecia (1967) e alla Turchia (1980). Evidenziano, inoltre, la necessità di considerare anche la precedente ondata di crolli democratici: negli anni '20 e '30, infatti, le democrazie che tragicamente terminarono in Europa erano caratterizzate, tranne la Germania, da forme di governo parlamentari e anche la Costituzione tedesca contemplava alcune caratteristiche proprie dei sistemi parlamentari quali la necessità di formare gabinetti di coalizione che potessero ottenere il sostegno della maggioranza e la possibilità di scioglimento. Proprio questi elementi sarebbero responsabili del fallimento delle democrazie europee almeno quanto

¹⁷⁹ M. Amparo Casar, *Mathew S. Shugart y John M. Carey, Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, 316 p., cit., 372-373.

¹⁸⁰ S. Mainwaring - M. S. Shugart, *Juan J. Linz, Presidencialismo y democracia. Una revisión crítica*, cit., 398 e ss.

lo sarebbe stata la “rigidità” caratterizzante i sistemi presidenziali latinoamericani alcuni decenni dopo.

Mainwaring e Shugart hanno evidenziato, quindi, come in tempi di crisi economica e di turbamenti nelle relazioni internazionali, i meccanismi istituzionali che tendono a funzionare in tempi “normali” possono diventare capri espiatori volti a giustificare il fallimento della democrazia¹⁸¹.

Le cause della crisi devono, quindi, essere ricercate in una catena più complessa di eventi e condizionamenti, tenendo conto del grado di “elasticità” delle istituzioni, che possono «funzionare in modo diverso in circostanze diverse» e dei movimenti degli attori politici, che non sono semplicemente adattivi. Questo è dimostrato da un esame della storia e dello sviluppo degli stessi paesi latinoamericani in cui si possono registrare recuperi e miglioramenti. Lanzaro ha posto l’attenzione sul fatto che ciò indica la debolezza di alcuni approcci, che cadono in una sorta di “feticismo” istituzionale, attribuendo a disegni, che si presume siano intrinsecamente virtuosi o intrinsecamente perversi, effetti autonomi che non hanno e non possono avere da soli¹⁸².

4.3 La relativizzazione del “chi vince prende tutto”

La caratteristica del “vincitore vince tutto”, come si è visto, è stata individuata come uno degli elementi maggiormente problematici della forma di governo presidenziale. Mainwaring e Shugart hanno sostenuto che, in realtà, il presidenzialismo sia meno orientato verso questo risultato rispetto a sistemi parlamentari di tipo Westminster¹⁸³, in quanto il grado in cui le democrazie promuovono regole del gioco di questo tipo dipende anche dal sistema dei partiti e dal sistema elettorale. I sistemi parlamentari con partiti disciplinati e un partito di maggioranza offrono meno controlli sul potere esecutivo rispetto ad un sistema presidenziale e, conseguentemente, promuovono maggiormente tale tendenza¹⁸⁴ che, invece, nel presidenzialismo risulta inibita dal sistema di pesi e

¹⁸¹ M. S. Shugart - S. Mainwaring, *Presidencialismo y democracia en América latina: revisión de los términos del debate*, in M. S. Shugart - S. Mainwaring (a cura di), *Presidencialismo y democracia en América latina*, cit., 28.

¹⁸² J. Lanzaro, *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*, in J. Lanzaro (a cura di), *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, cit., 18.

¹⁸³ S. Mainwaring - M. S. Shugart, *Juan J. Linz, Presidencialismo y democracia. Una revisión crítica*, cit., 397.

¹⁸⁴ In Gran Bretagna, ad esempio, spesso il partito vincitore ha ottenuto una maggioranza decisiva di seggi parlamentari pur avendo raggiunto molto meno del 50% del voto popolare. Pertanto, anche in assenza dell’appoggio della maggioranza della popolazione, un partito può controllare i rami esecutivo e legislativo

contrappesi, progettati proprio per evitare che vi sia un unico soggetto che “vinca tutto”. Se un partito o una coalizione perde la presidenza, può ancora controllare un blocco di voti cruciale all’interno del Congresso, una situazione che in molti Paesi gli permette di limitare il Presidente e bloccare alcune delle sue iniziative. Inoltre, la maggior parte delle democrazie presidenziali offre consistenti possibilità di dividere il gabinetto tra vari partiti, soprattutto in presenza di sistemi multipartitici. Pratica, prevalentemente, sconosciuta nelle democrazie di tipo Westminster¹⁸⁵.

Come già detto, Lijphart¹⁸⁶ ha problematizzato la regola decisionale del sistema presidenziale, ovvero quella della maggioranza che, come è noto, è l’unica applicabile quando si tratta di eleggere un organo unipersonale. È evidente, allora, rispetto al parlamentarismo, la maggiore vicinanza del presidenzialismo alla modalità decisionale a maggioranza; ma trarne la conclusione che la democrazia maggioritaria sarebbe meno praticabile, addirittura meno democratica, secondo Nohlen, è molto azzardato. L’Autore, ha sostenuto di condividere la convinzione che in America Latina, al fine di una maggiore governabilità, sia necessario promuovere forme e comportamenti di concertazione e compromesso, così come risulterebbe opportuno ridurre gli abissi ideologici ed evitare la logica del tutto o niente. Tuttavia, ha affermato di essere convintamente contrario a

per un periodo di tempo prolungato, come avvenuto in Gran Bretagna data la presenza di partiti disciplinati, combinata con la capacità del Primo ministro di sciogliere discrezionalmente il parlamento, *almeno fino al Fixed-term Parliaments Act del 2011*. Pertanto, i sistemi Westminster, sostanzialmente, non forniscono alcun controllo legislativo sul Capo dell’esecutivo e i membri del parlamento tendono a sostenere le iniziative politiche e legislative del proprio partito, indipendentemente dai meriti delle singole proposte. Quindi, in questo caso, più che in qualsiasi altro sistema presidenziale, c’è un “vincitore unico”.

¹⁸⁵ Ibidem, 404-405

Basti pensare che nel Regno Unito solo lo storico risultato delle elezioni politiche del 6 maggio 2010 – che sancirono la sconfitta del partito laburista e registrarono una tiepida vittoria per i Conservatori di Cameron, i quali non ottennero però la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento – ha portato alla formazione di un insolito governo di coalizione conservatore-liberaldemocratico. Si trattò di una coalizione post-elettorale, sorta in seguito al raggiungimento di un accordo, *The Coalition - Our programme for Government*, presentato dal Primo Ministro David Cameron e dal suo vice Clegg il 20 maggio 2010, che aveva ad oggetto diversi temi tra i quali: un *fixed term parliament*, l’istituzione di una Camera dei Lords elettiva con sistema proporzionale, un referendum per introdurre la modifica del sistema elettorale, l’introduzione del potere di *recall* per i deputati corrotti, la riduzione del numero dei deputati, l’istituzione di un registro dei lobbisti, l’aumento dei poteri del parlamento scozzese secondo quanto previsto dalla *Calman Commission*, il referendum sull’aumento dei poteri devoluti all’Assemblea gallese, la analisi della *english question*, la riforma del finanziamento dei partiti e l’obbligo di sottoporre a referendum la scelta se attribuire qualsiasi ulteriore potere all’UE. (G. Caravale, *Hung Parliament e political constitution. Cronache dal Regno Unito tra euroscetticismo e localismo*, 2010-2011, in *Nomos- Le attualità nel diritto*, n.1/2012, 1 e ss.)

¹⁸⁶ A. Lijphart, *Presidencialismo y democracia mayoritaria: Observaciones teóricas*, in J. J. Linz - A. Valenzuela, *Las crisis del presidencialismo*, vol. 1: *Perspectivas comparativas*, cit., 147-166

sottovalutare o addirittura a screditare il processo decisionale a maggioranza o la regola della maggioranza unicolore¹⁸⁷.

Lo stesso Lijphart, pur ritenendo che l'elezione popolare del Presidente e la concentrazione del potere esecutivo in una sola persona influenzino fortemente la forma di governo presidenziale nella direzione di una democrazia maggioritaria, reputa che vi siano anche altri elementi che, sebbene secondari, possono avere importanti effetti sulla natura del sistema. Si tratta, in primo luogo, dell'impossibilità per il Presidente di essere parte del Congresso e di poterlo sciogliere. Quest'ultima previsione, in particolare, ne riduce il potere e aumenta quello del Legislativo, creando un rapporto più equilibrato tra i due e inclinando così il sistema verso il consenso. In secondo luogo, l'Esecutivo ha un potere di veto sulla legislazione, che può essere superato solo da maggioranze straordinarie di parlamentari e ciò rafforza notevolmente il potere presidenziale in quanto, a meno che il Congresso non sia caratterizzato da grandi maggioranze anti-presidenziali, il Presidente si trasforma in una sorta di ulteriore camera. Il Presidente, inoltre, può nominare i membri del gabinetto senza interferenze da parte del legislatore e non è solo il Capo del governo ma anche il Capo dello Stato. Infine, è necessario considerare la rielezione presidenziale, che come si vedrà a più riprese in questo lavoro, rappresenta uno degli elementi che maggiormente influenzano la forma di governo presidenziale latinoamericana. Le previsioni che limitano o impossibilitano la rielezione, infatti, diminuiscono chiaramente il potere presidenziale. L'incidenza di questi sei elementi varia a seconda del Paese analizzato ma, in generale, secondo Liphart, indipendentemente da ciò, tutti i sistemi presidenziali presentano la stessa tendenza verso una propensione alla democrazia maggioritaria¹⁸⁸.

4.4 Le formule di compromesso nelle forme di governo presidenziali

Riguardo all'esistenza di formule di compromesso anche all'interno di ordinamenti caratterizzati da forme di governo presidenziali, Nohlen ha evidenziato come la più attraente, e probabilmente la più solida, delle argomentazioni per l'adozione del parlamentarismo sia proprio la caratteristica di questa forma di governo di avere una maggiore capacità di promuovere un processo decisionale di tipo consociativo, in

¹⁸⁷ D. Nohlen, *Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos*, cit., 169

¹⁸⁸ A. Lijphart, *Presidencialismo y democracia de mayoría*, in O. Godoy Arcaya (a cura di), *Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria*, Santiago, Universidad Católica de Chile, 1990, 123 e ss.

opposizione a quello “conflittuale” associato alla forma presidenziale. L’Autore, però, ha messo in rilievo due ordini di interrogativi rispetto a tale visione: da un lato, se è possibile sostenere che sia una regola il fatto che il consenso sia maggiormente raggiungibile in sistemi parlamentari e, dall’altro, nel caso in cui così fosse, se il processo decisionale consensuale sia di per sé maggiormente positivo per la *governance*. A tal proposito, consiglia di essere cauti nel dare giudizi definitivi e, anche in questa occasione, viene riportato l’esempio del modello parlamentare inglese. Come è noto, il modello “Westminster” si basa sui criteri del contraddittorio, del gabinetto, della maggioranza e dell’alternanza, e ha avuto una grande influenza sul parlamentarismo europeo per molti decenni. È solo più recentemente, invece, che l’elemento del consociativismo è emerso nelle forme di governo parlamentari, come in Olanda, Svizzera e Austria. D’altra parte, escludendo alcune esperienze in America Latina, il presidenzialismo negli Stati Uniti d’America ha caratteristiche consociative fin dalla sua origine, se si tiene conto del meccanismo di compromesso interpartitico che regola le decisioni legislative.

Per quanto riguarda, invece, la seconda questione evidenziata dall’Autore è possibile notare, sorprendentemente, come la crisi di governabilità in alcuni paesi latinoamericani sia stata causata proprio dall’eccesso di compromesso o di integrazione, che ha portato al blocco e all’immobilismo¹⁸⁹.

Le soluzioni di compromesso, quindi, secondo Nohlen possono anche non avere alcun effetto o avere conseguenze negative. In tempi di aggiustamento o riaggiustamento dello Stato, dell’economia, della società è difficile sostenere l’utilità di strutture decisionali, che non hanno il potere di obbligare a sostenere il peso delle politiche necessarie.

¹⁸⁹ D. Nohlen, *Presidencialismo vs. parlamentarismo en America Latina (notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)*, cit., 48 e ss. A tal proposito Nohlen fa riferimento ai casi di Uruguay e Cile. Alla fine degli anni ‘50, dopo il ritorno alla democrazia, l’Uruguay entrò in un periodo di stagnazione economica e di assenza di nuovi progetti, rispetto al modello che era stato in vigore prima della dittatura. Contemporaneamente, iniziò una fase di continui compromessi tra fazioni e partiti, tra i settori dell’attività economica e tra gruppi sociali, esacerbando i meccanismi corporativi della società e trasformandosi in un mercato di negoziazione per i vari gruppi della società civile. Questa situazione determinò quella che Germán Rama ha definito la crisi della “società iperintegrata” e le tendenze negative summenzionate produssero divisioni tra i partiti tradizionali e al loro interno, clientelismo politico, erosione del consenso e deterioramento della capacità di articolazione. (G. Rama, *La democracia en Uruguay. Cuadernos del Rial*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987)

In Cile, invece, durante gli anni ‘60 vi fu il declino delle tendenze coalizionali e di conseguenza della capacità negoziale dei partiti e degli altri attori sociali, in particolare i sindacati, che avevano caratterizzato il paese fino a quel momento e, secondo parte della dottrina, a ciò si deve la crisi del ‘73. (T. Moulian, *Tensiones y Crisis política: Análisis de la Década del Sesenta*, in A. Aldunate - Á. Flisfich - T. Moulian, *Estudio del sistema de partidos en Chile*, Santiago, FLACSO, 1985, 69 e ss.)

Pertanto, seppur paradossalmente, l'incapacità di prendere decisioni può portare a situazioni in cui si sente l'esigenza di un maggiore autoritarismo e di soluzioni dittatoriali¹⁹⁰.

Dell'idea che i regimi presidenziali non siano necessariamente ostili a formule di compromesso e a governi di coalizione è stato anche Lanzaro che rileva come, al contrario, sono abbondanti le evidenze di un "presidenzialismo di compromesso", vale a dire di una modalità di governo regolare e persistente, non solo negli Stati Uniti d'America, ma anche in diversi paesi dell'America Latina¹⁹¹. Nel presidenzialismo di compromesso, così come in quello di coalizione, sono presenti anche elementi quali la cooperazione, il negoziato, l'equilibrio interpartitico. Gli accordi, però, accordi specifici. Non esiste, quindi, un patto onnicomprensivo e vincolante e le intese vengono concluse con riferimento a decisioni esecutive e a progetti legislativi, tra i *leader* e i membri o le frazioni dei partiti, caso per caso e a volte con riferimento alle grandi decisioni di politica nazionale. Si tratta di un espediente comune, nei casi in cui sono richieste maggioranze qualificate per l'approvazione di determinate leggi e risoluzioni strategiche. Questi accordi influenzano il rendimento parlamentare e quello del Presidente e del suo gabinetto e il temperamento dell'amministrazione, senza però che vi sia un governo condiviso tra più forze politiche. È possibile che vi siano ministri di diversa affiliazione, ma questi non rappresentano il loro partito, tranne forse – come spesso accade – in senso "emblematico" o "descrittivo". Questa situazione, quindi, non comporta necessariamente un accordo coalizionale per l'appartenenza al governo¹⁹². Il "presidencialismo de coalición" si configura, invece, quando vi è un accordo politico tra i partiti, che agiscono come *partner*, assumendo un orientamento specifico e doveri reciproci, per intraprendere azioni di governo, comporre il gabinetto e integrare altre posizioni strategiche. La coalizione di governo può essere preceduta da una coalizione elettorale, che ha un peso sulla nomina del Presidente stesso. Tale situazione, di solito, si verifica quando il sistema maggioritario di elezione presidenziale è esteso, ovvero sono previsti due turni o il possibile arbitrato parlamentare. In questi casi, dunque, viene concluso un accordo per governare e i ministri

¹⁹⁰ D. Nohlen, *Presidencialismo vs. parlamentarismo en America Latina (notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)*, cit., 48 e ss.

¹⁹¹ J. Lanzaro, *Presidencialismo con partidos y sin partidos (Seminario Internacional: El parlamentarismo europeo y el presidencialismo latinoamericano)*, 2010, 5.

¹⁹² J. Lanzaro, *Presidencialismo y democracia: alternativas pluralistas y coaliciones de gobierno* in I. Crespo Martínez - A. Martínez Rodríguez (a cura di), *Política y Gobierno en América Latina*, cit., 74

rappresenteranno i membri delle forze politiche coinvolte. Pertanto, sia la loro nomina che la loro rimozione dipenderanno dalla disposizione gerarchica del Presidente e dalla volontà dei partiti concorrenti. Si ha così uno schema di governo “condiviso”, che può essere caratterizzato da parità o asimmetria tra il “principale” partito della coalizione e i suoi alleati, in una composizione che ha come perno il Presidente e i suoi collaboratori più stretti, che Lanzaro definisce “stato maggiore”. I governi di coalizione nei sistemi presidenziali hanno alcune particolarità, che derivano dal formato istituzionale, dal quadro di incentivi e, in particolare, dalle caratteristiche della presidenza, di cui si è già detto.

In termini generali, e al di là dei fattori condizionanti di ogni singolo caso, si può dire che l’attuale sviluppo delle coalizioni in America Latina¹⁹³ ad un sempre maggiore multipartitismo e al sistema maggioritario delle elezioni presidenziali (in due turni o con un ruolo del Parlamento in seconda istanza)¹⁹⁴.

La necessità di regolamentare la possibilità di “governi di coalizione” in America Latina è particolarmente evidente. Come si vedrà maggiormente nel dettaglio in seguito, anche in Messico, che può essere considerato l’archetipo della forma di governo presidenziale

¹⁹³ Il “presidenzialismo di coalizione” ha importanti antecedenti storici ed è stato una pratica comune in America Latina. Gli esempi paradigmatici sono il Brasile e il Cile, ma le coalizioni sono state sperimentate anche in altri Paesi della regione al fine di affrontare con una certa efficacia la “difficile combinazione” di presidenzialismo e multipartitismo. A partire dagli anni '90 si sono avute anche in Argentina, Paraguay, Uruguay e Bolivia. In quest’ultimo paese, in particolare, c’è stata una ricca esperienza di coalizioni tessute all’interno del Congresso, in quanto organo responsabile di regolare l’elezione presidenziale al secondo turno, qualora nessun candidato avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei voti al primo turno (in uno schema simile a quello che prevaleva in Cile, sotto la Costituzione del 1925). J. Lanzaro, *Presidencialismo con partidos y sin partidos*, cit., 5.

La forma di governo brasiliana è stata definita, nel 1998, da Abranches un “presidenzialismo di coalizione”, profondamente diverso non solo da quello statunitense ma anche dai parlamentarismi europei, compresi quelli che utilizzavano coalizioni multipartitiche per formare i governi. Questo nuovo tipo di presidenzialismo derivava dalla combinazione di un federalismo esteso ed eterogeneo, dalla previsione di un sistema elettorale proporzionale con liste aperte per l’organo legislativo bicamerale, dalla presenza di un sistema multipartitico e di una forte presidenza di minoranza. (S. Abranches, *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*, in *Dados*, n. 31/1988, 5-38)

Il “presidenzialismo di coalizione” è caratterizzato da un Presidente capace di incentivare la formazione di una coalizione partitica maggioritaria all’interno Congresso attraverso i suoi consistenti poteri legislativi, amministrativi e di bilancio ed è stato descritto come un sistema efficace in termini di capacità di governo del Presidente in quanto ha prodotto un alto livello di successo legislativo dell’Esecutivo, non solo in Brasile ma anche in casi simili come quello cileno e quello uruguayano. Gli elementi rilevanti nell’analisi della capacità di governo del Presidente in questo assetto istituzionale riguardano le nomine nelle posizioni dell’amministrazione federale, la distanza ideologica dei partiti che compongono la base del governo e l’uso del bilancio sotto forma di attuazione degli emendamenti parlamentari. (P. Feliú, *Sobreviviendo a reformas, impopularidad y casos de corrupción: el presidencialismo de coalición del Brasil de Temer*, in *Revista de Ciencia Política*, vol.38, n. 2/2018, 190-191)

¹⁹⁴ J. Lanzaro, *Presidencialismo y democracia: alternativas pluralistas y coaliciones de gobierno* in I. Crespo Martínez - A. Martínez Rodríguez (a cura di), *Política y Gobierno en América Latina*, cit., 71-72

pura in America Latina, nel 2014 quelli che allora erano i tre più grandi partiti – il *Partido Revolucionario Institucional*, il *Partido Acción Nacional* e il *Partido de la Revolución Democrática* – conclusero un accordo chiamato “El pacto por México” che, tra le varie riforme costituzionali e alla legge secondaria, prevedeva proprio la disciplina di governi di coalizione.

4.5 Una diversa lettura della “questione della doppia legittimità”

Anche la questione della doppia legittimità viene relativizzata nell’ambito della cd. “anti-critica”. In particolare, Mainwaring e Shugart hanno sostenuto che, per quanto effettivamente problematica nei sistemi presidenziali, questo elemento non rappresenta esclusivamente un problema di questi ultimi, anche se risultava spesso essere più pronunciato. Infatti, anche se in misura minore, anche nei sistemi parlamentari, è possibile che si verifichi un conflitto a proposito di chi detiene la legittimità e, nello specifico, ciò può avvenire tra la camera alta e quella bassa di un legislativo bicamerale. Se entrambe le camere hanno il potere di un voto di fiducia al governo, il risultato più probabile – quando sono controllate da maggioranze diverse – è un gabinetto di coalizione. Gli Autori hanno evidenziato, inoltre, come l’esistenza di due agenti elettorali, ciascuno dotato di autorità diverse ma accuratamente definite, possa essere vantaggioso se i poteri sono chiaramente delimitati e il metodo di elezione argini la frammentazione del sistema partitico¹⁹⁵. Ci sono due modelli generali di controllo che i cittadini possiedono in un governo democratico rappresentativo, vale a dire il *Collective Government Accountability* e il *Representative Delegates*¹⁹⁶: nel primo gli elettori hanno la possibilità di scegliere tra due governi alternativi chiaramente identificabili, ovvero il governo in carica e l’opposizione; nel secondo, invece, hanno un’ampia lista di opzioni di partito tra cui scegliere, in modo che possa trovare quello che maggiormente sia in linea con le proprie preferenze politiche generali. Il parlamentarismo richiede una scelta tra queste due opzioni, al contrario, il presidenzialismo, così come il semipresidenzialismo, ammettono entrambi i tipi di scelta¹⁹⁷.

¹⁹⁵ S. Mainwaring - M. S. Shugart, *Juan J. Linz, Presidencialismo y democracia. Una revisión crítica*, cit., 403

¹⁹⁶ G. Bingham Powell JR., *Constitutional Design and Citizen Electoral Control*, in *Journal of Theoretical Politics*, vol. 1, 1989

¹⁹⁷ S. Mainwaring - M. S. Shugart, *Juan J. Linz, Presidencialismo y democracia. Una revisión crítica*, cit., 406

5. Alcune delle possibili alternative: né presidenzialismo né parlamentarismo

La riflessione della dottrina non è concorde e sono state elaborate numerose alternative circa le modalità per costruire un regime politico democratico costituzionale caratterizzato da una maggiore limitazione del potere presidenziale, dalla cooperazione interistituzionale tra Governo e Parlamento e dal riequilibrio del ruolo svolto dal Parlamento. Da una parte, vi sono coloro che propongono di mantenere il tipo di governo presidenziale, spogliandolo degli elementi che egemonizzano il potere nelle mani del Presidente della Repubblica, riequilibrandolo¹⁹⁸. Altra linea è quella seguita dai fautori di un cambiamento della forma di governo, adottato una parlamentare¹⁹⁹ o una semipresidenziale²⁰⁰. Quest'ultima avrebbe anche il vantaggio di mantenere la figura di un Presidente della Repubblica dotato di poteri esecutivi.

5.1 I correttivi di Mainwaring e Shugart

Convinto che i sistemi parlamentari avessero maggiori probabilità di sostenere una democrazia stabile, Linz ha sostenuto implicitamente la necessità del passaggio da una forma di governo presidenziale a una parlamentare.

Mainwaring e Shugart si sono dichiarati, invece, meno ottimisti sul risultato di questo cambiamento, evidenziando come i problemi creati da partiti indisciplinati in democrazie presidenziali, divengano ancora più ardui in sistemi parlamentari. Hanno evidenziato come, a loro avviso, Linz abbia sottovalutato l'importanza delle differenze tra i disegni costituzionali e istituzionali all'interno dell'ampia categoria dei sistemi presidenziali; e così facendo, abbia esagerato nel considerare il regime presidenziale intrinsecamente

¹⁹⁸ S.v., tra gli altri, J. Carpizo, *México ¿sistema presidencial o parlamentario?*, in *Cuestiones Constitucionales*, 1999; J. Colomer - G. L. Negretto, *La gobernanza de la democracia presidencial*, in C. Mora-Donatto (a cura di), *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Città del Messico, IIIJ, UNAM, 2002; D. Nohlen - M. Fernández (a cura di), *El presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998; D. Valadés, *El control del poder*, cit.

¹⁹⁹ È possibile rinvenire alcune di queste posizioni nel volume a cura di Oscar Godoy, *Hacia una Democracia moderna. La opción parlamentaria* (Santiago del Cile, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990). Si tratta in particolare dei contributi: J. J. Linz, *Democracia: presidencialismo o parlamentarismo ¿Hace alguna diferencia?*; O. Godoy Arcaya, *El régimen parlamentario: una opción política para Chile*; A. Lijphart, *Presidencialismo y democracia de mayoría*.

²⁰⁰ Si rimanda, in particolare, a A. Valenzuela, *The breakdown of Democracy Regimes: Chile*, Baltimora, Johns Hopkins University Press, 1978; H. Nogueira Alcalá, *Análisis crítico del presidencialismo y consideraciones sobre una alternativa de régimen semipresidencial para Chile. D/7/86*, Santiago, ICHEH, 1986; O. Godoy Arcaya (a cura di), *Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria*, cit.; C. S. Nino, *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992; F. Paoli, *La transición incompleta*, Città del Messico, Granados Chapa Editores, 2006;

difettoso, indipendentemente dalle previsioni costituzionali. I due Autori, ritenendo che i sistemi presidenziali possano essere progettati per funzionare più efficacemente di quanto non facciano di solito, hanno evidenziato alcuni correttivi quali limitare i poteri del Presidente, incoraggiare la formazione di partiti ragionevolmente disciplinati all'interno dell'organo legislativo e prevenire un'eccessiva frammentazione del sistema partitico.

Più nel dettaglio, hanno ritenuto che indebolire la presidenza significhi principalmente ridurre i suoi poteri legislativi, anche se non dovrebbe essere sottovalutata la possibilità di limitare le facoltà presidenziali circa la formazione dei gabinetti, introducendo la conferma delle nomine da parte del Congresso. L'altro elemento funzionale in tal senso, sarebbe l'introduzione di regole elettorali volte a limitare la frammentazione del sistema dei partiti e a migliorare le prospettive di compatibilità, almeno generale, tra il Presidente e la maggioranza dell'assemblea. A tal proposito, hanno suggerito di introdurre: un formato di elezione presidenziale a maggioranza relativa in un unico turno; elezioni presidenziali e legislative contemporanee; una dimensione relativamente piccola del collegio elettorale o una soglia di sbarramento relativamente alta. Inoltre, hanno messo in evidenza come il metodo, sempre più diffuso, del ballottaggio per le elezioni presidenziali sia caratterizzato dall'importante vantaggio di evitare l'elezione di un Esecutivo che abbia vinto con una stretta maggioranza relativa e che potrebbe facilmente perdere contro un altro candidato in un'elezione testa a testa. Infine, hanno posto l'attenzione sul fatto che uno dei principali problemi attribuiti al presidenzialismo sia rappresentato dalla previsione di mandati fissi dato che, da una parte, rende molto difficile liberarsi di Presidenti impopolari o inetti senza creare una frattura nel sistema, e, dall'altra, in molti Paesi, impedisce, perché è costituzionalmente vietato, di rieleggere un buon Presidente. A tal proposito, hanno sostenuto che, nonostante il potenziale rischio di abuso, la rielezione dovrebbe essere permessa almeno in quei Paesi in cui ci sono istituzioni affidabili incaricate di vigilare sulle elezioni per impedire la manipolazione dei funzionari in carica. Rispetto alle problematiche legate alla durata fissa dei mandati, che non vengono eliminate con l'introduzione della rielezione, invece, i due Autori hanno evidenziato la duplicità dell'argomento sulla "flessibilità" della sostituzione dei gabinetti nei sistemi parlamentari. Pur concordando con Linz che in questi casi l'instabilità del gabinetto non implica necessariamente l'instabilità del regime, hanno sottolineato che le crisi in molti sistemi parlamentari falliti sono sorte proprio a causa della difficoltà di

sostenere gabinetti validi. Pertanto, hanno ritenuto possibile che, almeno teoricamente, il problema dei mandati fissi potrebbe essere risolto senza adottare forme parlamentari, ma permettendo – a certe condizioni – elezioni anticipate²⁰¹.

5.2 L'adozione di forme di governo "miste"

Ad esprimersi criticamente nei confronti della conclusione, sostenuta da Linz e da altri, che in America Latina il rimedio non fosse migliorare il presidenzialismo, ma disfarsene e adottare una forma di governo parlamentare è stato anche Sartori. Questi ha riportato come il punto centrale dell'analisi di Linz non era che una struttura presidenziale avrebbe condotto ad un blocco strutturale ma, piuttosto e più in generale, che i sistemi presidenziali sono "rigidi" mentre quelli parlamentari "flessibili", e che la flessibilità è preferibile alla rigidità specialmente in quanto minimizza i rischi. Dunque la tesi di Linz si fonda essenzialmente sull'argomento che un sistema politico flessibile di tipo parlamentare è assai meno rischioso – grazie ai suoi meccanismi autocorrettivi – di un sistema rigido, come sintetizzato da Valenzuela: «le crisi dei sistemi parlamentari sono crisi di governo, non di regime». Sartori, pur concordando sul fatto che i sistemi presidenziali fronteggiano male le grosse crisi, ha evidenziato come la proposta di Linz non spieghi in modo convincente perché e come un passaggio al parlamentarismo dovrebbe risolvere i problemi di governabilità in America Latina. Ha sottolineato, inoltre, come la democrazia parlamentare non possa funzionare se non vi sono partiti "parliamentary-fit", nel senso che sono stati "socializzati" da fallimenti, durata e incentivi appropriati a funzionare come corpi relativamente coesi e/o disciplinati. Si tratta di un elemento, quello di partiti coesi e disciplinari, invece, non necessario nei sistemi presidenziali, per i quali in condizioni di governo diviso la paralisi è evitata proprio grazie all'indisciplina dei partiti. In presenza di partiti indisciplinati, infatti, i sistemi parlamentari diventano assembleari e disfunzionali. Se i paesi dell'America Latina adottassero un sistema parlamentare, la loro prassi parlamentare non sarebbe migliore di quella del parlamentarismo assembleare tipico di gran parte dell'Europa continentale durante gli anni '20 e '30, dato che gran parte dell'America Latina non ha partiti "adatti" al parlamentarismo. Data l'esperienza di Weimar, ma anche quelle della Terza e Quarta

²⁰¹ S. Mainwaring - M. S. Shugart, *Juan J. Linz, Presidencialismo y democracia. Una revisión crítica*, cit., 404 e ss.

Repubbliche francesi e dell'Italia pre-fascista (dove i governi duravano in media nove mesi), non è possibile presumere che l'introduzione di una forma di governo parlamentare favorisca di per sé il superamento della frammentazione e il miglioramento del comportamento parlamentare dei partiti al fine di garantire la governabilità²⁰².

A evidenziare la necessità di considerare le combinazioni delle migliori caratteristiche delle due forme di governo, senza però proporre una vera e propria ibridazione della forma di governo, è stato Lijphart. Questi ha fatto riferimento alla forma di governo semipresidenziale francese – caratterizzata, come è noto, da un Presidente eletto popolarmente e un Primo ministro, espressione della maggioranza parlamentare, responsabile di fronte al Parlamento. Ha sostenuto, però, tale forma di governo non superasse gli svantaggi del presidenzialismo, in particolare riguardo al problema di concentrare così tanto potere in un singolo individuo. A sostegno di ciò ha addotto i casi di Portogallo e Grecia, allora due giovani democrazie che, influenzate dal modello francese, avevano adottato un sistema semipresidenziale per poi abbandonarlo in poco tempo, rispettivamente nel 1982 e nel 1989, sostituendolo con uno parlamentare²⁰³.

Al contrario, Sartori, dopo aver analizzato le caratteristiche e il funzionamento dei sistemi presidenziali e parlamentari, è giunto alla conclusione che i sistemi semi o quasi

²⁰² G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., 107 e ss.

Secondo l'Autore in America Latina, al momento in cui scriveva, vi erano tre grandi paesi che avrebbero potuto sopportare, in termini di sistema partitico, il passaggio al parlamentarismo ovvero Cile, Argentina e Venezuela. Il primo era caratterizzato dall'assetto multipartitico più simile a quelli europei. Tuttavia, aveva anche un passato di "pluralismo polarizzato" e di alta frammentazione partitica. Pertanto, alla luce di ciò, reputa poco saggio adottare un sistema parlamentare, sostenendo che si sarebbe dovuto optare per una soluzione semi-presidenziale. L'Argentina era, invece, un sistema presidenziale bipartitico che poggiava (quasi) su maggioranze indivise, ma, secondo l'Autore, ugualmente non avrebbe tratto beneficio da una trasformazione parlamentare in quanto i partiti erano meno solidi di quanto sembrassero. Ciò che li manteneva insieme e produceva la loro coalescenza era proprio il sistema presidenziale, e, in particolare, il fatto di dover vincere un premio indivisibile ovvero la presidenza. Pertanto un diverso assetto avrebbe portato, con ogni probabilità, ad una frammentazione. Il Venezuela, infine, sembrava essere il solo paese sudamericano atto a correre – sulla base dei suoi partiti forti e disciplinati – il rischio di un esperimento parlamentare. Ma la solidità del suo bipartitismo era inopinatamente andata in frantumi con l'elezione presidenziale del dicembre 1993, vinta dall'indipendente Caldera con il sostegno di 17 gruppi politici, e contro i due partiti – la socialdemocratica Azione Democratica, e la socialcristiana Copei – che erano stati solidamente al potere sin dal 1958. Sartori sostiene di essere, alla luce di quanto illustrato, indotto a concludere che la varietà di parlamentarismo che quasi sicuramente emergerebbe in America Latina sarebbe quella assembleare al suo peggio. Per quanto vero che i sistemi presidenziali funzionino male – come Linz argomenta – in Paesi con profonde fratture e con un sistema partitico frammentato, restando uguali queste condizioni, secondo Sartori non potrebbero funzionare meglio. (G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., 110-11)

²⁰³ A. Lijphart, *Democratización y modelos democráticos alternativos*, in Consejo para la consolidación de la democracia, *Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional*, cit., 18

presidenziali mantengono le virtù della forma di governo presidenziale in quanto basati sulla condivisione del potere e non sulla separazione dei poteri. L'Autore faceva riferimento, nello specifico, al semipresidenzialismo alla francese e alle formule adottate in Germania e Inghilterra, rispettivamente del “*Kanzler*” e del “Primo ministro”²⁰⁴. La valutazione positiva sul primo, però, a detta dello stesso, si inserisce nella categoria dei “forse”, mentre, per quanto riguarda l'altra alternativa mista, che definisce “semi-parlamentare”, il problema è che i sistemi inglese o tedesco funzionano come previsto solo in presenza di una serie di condizioni favorevoli, tra le quali assume particolare centralità il sistema partitico. Se il sistema inglese cessa di essere un sistema sostanzialmente bipartitico o se il sistema tedesco dovesse diventare più frammentato e polarizzato di quanto non sia stato finora, si può temere una ricaduta nel “cattivo parlamentarismo”²⁰⁵.

Anche Nino ha sostenuto la necessità di orientarsi verso quello che ha definito un “sistema misto”, evidenziando, però, come il problema principale di tale sistema coincida con la delimitazione dei poteri del Presidente e del Primo ministro, in modo che l'indeterminatezza non rappresenti una fonte di conflitto, soprattutto quando i due appartengono a partiti diversi – come avviene nel caso della cd. “coabitazione alla francese”. Il sistema ideale sarebbe, quindi, quello in grado di favorire la cooperazione tra queste due figure e che, in assenza di tale cooperazione, permetta, a seconda delle

²⁰⁴ Il problema di come condividere il potere risiede nel fatto che tale formula non ha la chiarezza propria di quella della separazione dei poteri. Secondo l'Autore la struttura di autorità all'interno della quale il Capo dell'esecutivo dovrebbe agire può collocare il primo ministro in posizioni diverse: come primo al di sopra di coloro che non sono suoi pari; primo tra coloro che non sono suoi pari; primo tra coloro che sono suoi pari. Le formule in questione definiscono una scala di norme di condivisione del potere che attraversa, e mina, la dicotomia forma di governo presidenziale/parlamentare. In base a quanto appena illustrato, un Primo ministro inglese, che è un *primus* al di sopra di coloro che non sono suoi pari, cioè ha il potere di scegliere e revocare i ministri, può governare molto più efficacemente di un Presidente americano. Ciò implica che non è possibile attribuire esclusivamente alla formula *primus solus*, tipica dei sistemi presidenziali, il merito di garantire governabilità. Inoltre, è evidente come la sostituzione di un *primus solus* con un *primus inter pares* non offre un chiaro vantaggio, in quanto non ci si può aspettare che un Primo ministro, che non può controllare i suoi ministri perché non può revocarli e non è nemmeno libero di sceglierli, possa davvero governare. Quindi, le formule di condivisione del potere che offrono una “promessa di governo” sono: primo tra non uguali e primo tra uguali. Pertanto, la posizione di Sartori consiste nel sostenere che il semipresidenzialismo è migliore del presidenzialismo e, allo stesso modo, che i sistemi semi-parlamentari – ovvero le formule del *Kanzler* o del Primo ministro – sono migliori dei sistemi semplicemente parlamentari. L'Autore specifica che, tra la gamma di formule menzionate non ve ne è una che preferisce, perché la migliore formula politica è quella che è più consona al caso concreto. In tal modo, inserisce l'essenziale elemento del “contesto”, ovvero il sistema elettorale, quello partitico, la cultura politica o il grado di polarizzazione. (G. Sartori, *Ni presidencialismo ni parlamentarismo*, in J. J. Linz - A. Valenzuela (a cura di), *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza, 1997, 173-175)

²⁰⁵ *Ibidem*, 183-184.

circostanze, a una di prevalere sull'altra²⁰⁶. Permarrebbero, però, le debolezze della forma di governo presidenziale e in particolare quelle legate all'unipersonalità della carica presidenziale. La più "ovvia" di queste è la dipendenza dell'intero sistema istituzionale dalle virtù o dai vizi, dall'abilità o dall'incapacità, dal carisma o dall'impopolarità, e persino dallo stato di salute di chi esercita il potere esecutivo. La concentrazione del potere in una sola persona, inoltre, ha anche lo svantaggio di facilitare la rottura dell'ordine istituzionale, essendo sufficiente a tal fine rimpiazzare quella persona. C'è una terza nota debolezza, strettamente legata alle precedenti, ovvero che il sistema presidenziale è troppo inflessibile per affrontare conflitti e tensioni gravi e non prevede una sostituzione ordinata e non traumatica della presidenza, prevedendo il solo strumento dell'*impeachment*. Infine, l'accumulazione di funzioni, alcune delle quali non delegabili, in una sola carica può implicare una quantità di lavoro difficile da gestire per un solo individuo. Alcune delle difficoltà appena menzionate possono essere superate, secondo Nino, con una leggera attenuazione dei poteri della presidenza, nominando, ad esempio, un ministro come capo di gabinetto a cui delegare alcune funzioni. Per quanto riguarda, invece, la difficoltà di un legame più stretto e fluido tra l'Esecutivo e il Legislativo questo potrebbe essere stabilito imponendo la pratica che i ministri partecipino regolarmente alle sedute del Parlamento – di cui sono membri *ex officio* – in cui si discutono questioni di loro competenza o quando sia necessario che forniscano delle spiegazioni.

In altre parole, secondo l'Autore è possibile "parlamentarizzare" la forma di governo presidenziale, anche senza una riforma costituzionale, consigliabile però dopo aver stabilito tali meccanismi per prassi. Tuttavia alcuni inconvenienti del sistema

²⁰⁶ Questa flessibilità può essere ottenuta, secondo Nino, assegnando al Presidente alcune specifiche funzioni – quali il potere di nominare e rimuovere il Primo ministro; di sciogliere la Camera dei deputati; di nominare giudici, ambasciatori e alti funzionari; di dichiarare guerra; e di porre il veto alle leggi – e attribuendo al Primo ministro funzioni amministrative e delegate. Il resto delle funzioni di governo dovrebbero essere attribuite al Presidente ma con l'accordo del gabinetto, che si otterrebbe facilmente qualora vi sia identità politica – tanto più se il Presidente può rimuovere il Primo ministro –, ma implicherebbe la cessione del potere di decisione – che solo formalmente sarebbe attribuibile al Presidente – quando il capo dello Stato dovesse nominare un gabinetto di origine opposta. In tal modo, non verrebbero assorbiti gli svantaggi dei sistemi puri, ma il sistema ne combinerebbe i vantaggi: da una parte, la capacità del presidenzialismo di generare cambiamenti, quando il Paese ha un *leader* con sufficiente appoggio parlamentare e popolare, e di superare le situazioni di parità tra le diverse forze parlamentari e, dall'altra, la capacità del sistema parlamentare di adattare flessibilmente la formazione del governo alle variazioni dell'opinione pubblica, completando il consenso su cui conta il Presidente, quando è insufficiente. (C. S. Nino, *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*, in Consejo para la consolidación de la democracia, *Presidencialismo vs. Parlamentarismo. Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional*, cit., 122-123)

presidenziale non sono superabili dalle leggere attenuazioni appena menzionate. Infatti, solo se il Primo ministro ha un legame significativo con il Parlamento può servire come meccanismo per correggere le disfunzioni del sistema. Ciò si verifica quando è previsto l'accordo della Camera alla nomina del Presidente e quando vi è la possibilità di un voto di sfiducia che costringa il Primo ministro – e con lui tutto il suo gabinetto o alcuni ministri in particolare – alle dimissioni. Il secondo strumento, indipendentemente dalla maggioranza richiesta, rappresenta una forma più debole di interferenza parlamentare sull'Esecutivo, rispetto alla prima. Pertanto, se lo scopo è preservare i vantaggi del presidenzialismo e mitigarne le disfunzioni, la possibilità di censura dovrebbe essere preferita alla necessità di accordo e dovrebbe avere caratteristiche ben precise. In particolare, dovrebbe essere attuabile da una maggioranza non superiore a quella assoluta, altrimenti il controllo parlamentare sarebbe reso vacuo e si darebbe un eccessivo potere di veto a piccole minoranze favorevoli allo *status quo*; non dovrebbe essere possibile attuarla più di una volta all'anno e dovrebbe essere costruttiva²⁰⁷.

Anche Nogueira Alcalá ha sostenuto che la forma di governo più adattata alla realtà latinoamericana fosse quella semipresidenziale, più flessibile rispetto a quella presidenziale. Dovrebbe, però, essere mantenuta una gerarchia all'interno del potere esecutivo che lascerebbe il Presidente della Repubblica come moderatore del gioco politico. Il Primo ministro e il suo gabinetto sarebbero, quindi, responsabili di fronte al Parlamento dell'esecuzione delle politiche concrete del governo, consentendo un arbitrato popolare in caso di conflitto tra Governo e Parlamento. Questo regime, inoltre, a causa di una certa tendenza demagogica e della limitata cultura politica in America Latina, dovrebbe essere razionalizzato con l'introduzione del "voto di censura costruttivo". In tal modo, si migliorerebbe l'efficienza del sistema e la sua legittimità democratica, così come la sua stabilità, dando prestigio alla democrazia come forma di governo in America Latina ed evitando il susseguirsi di cicli di regimi democratici e autoritari²⁰⁸.

Come si è visto la dottrina si è principalmente orientata verso una forma di governo semipresidenziale, anche se non sono mancate le proposte a favore dell'adozione di un sistema parlamentare, prevalentemente in ambito accademico e solo occasionalmente da forze politiche minoritarie. Queste, tuttavia, non hanno raggiunto effettività.

²⁰⁷ Ibidem, 118 e ss.

²⁰⁸ H. Nogueira Alcalá, *Los regímenes presidencialistas de América Latina: tipología y análisis crítico*, in Aa.Vv., *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, cit., 494

Un'eccezione è rappresentata dal Brasile, dove la commissione incaricata di redigere una nuova Costituzione incluse formalmente nel suo rapporto finale, pubblicato nel 1987, la proposta di un sistema parlamentare. L'Assemblea Nazionale Costituente del 1988 optò, però, per la continuazione del regime presidenziale, in seguito ad un plebiscito con cui la questione venne sottoposta al corpo elettorale.

In altri casi, le commissioni di riforma costituzionale hanno proposto la parlamentarizzazione del sistema presidenziale, ad esempio in Argentina, e questo tema, come si vedrà successivamente più nel dettaglio, ha caratterizzato anche i recenti processi costituenti avviati in Bolivia, Ecuador e Cile.

Per quanto riguarda l'Argentina, a seguito del cosiddetto "Pacto de Olivos" tra l'allora presidente Carlos Menem e l'ex presidente Raúl Alfonsín, in cambio della pretesa del primo di ottenere una riforma volta ad introdurre la possibilità di rielezione immediata del Presidente e del Vicepresidente della Repubblica, Alfonsín insistette nel mitigare il cosiddetto "iperpresidenzialismo egemonico" con l'adozione di un modello semipresidenziale come quello francese o almeno portoghese. I negoziati successivi però sfumarono gradualmente questo obiettivo e, infine, è stata stabilita l'introduzione di un capo del gabinetto dei ministri²⁰⁹.

5.3 Il "presidenzialismo alternante"

Un discorso a parte merita il "presidenzialismo alternante" disegnato da Sartori in "Ingegneria costituzionale comparata". A detta di questi, presidenzialismo e parlamentarismo sono meccanismi monomotori – nel primo il motore è il Presidente, mentre nel secondo il Parlamento. Ad essere un sistema a doppio motore è il semipresidenzialismo, però è possibile che se spingono in direzioni opposte e, anche se il sistema francese è in grado di affrontare il governo diviso, vi è il rischio di dispiegare. Per tale motivo, ha teorizzato un sistema a due motori che non sono "accesi" in simultanea ma in successione, che ha definito "presidenzialismo alternante" o "presidenzialismo intermittente". L'idea di fondo è avere un sistema parlamentare stimolato o punito da una destituzione/sostituzione presidenziale: nel momento in cui il sistema parlamentare

²⁰⁹ J. Jesús Orozco Henríquez, *Tendencias recientes en los sistemas presidenciales latinoamericanos*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. conmemorativo, 2008, 802 e ss.

smette di funzionare, il motore parlamentare viene spento e sostituito da un motore presidenziale.

A proposito dei sistemi presidenziali latino-americani, l'Autore ha individuato due hanno due opzioni. La prima è il semipresidenzialismo di tipo francese, precedentemente illustrata, che tuttavia ha ritenuto un rimedio insufficiente per quei Paesi caratterizzati da atomizzazione parlamentare e da un multipartitismo fluido o eccessivo.

L'altra opzione, invece, sicuramente non consisteva nell'adozione del parlamentarismo normale, ma di un sistema parlamentare capace di auto-modificazione. L'interrogativo alla base di questa teorizzazione è come sia possibile, attraverso meccanismi costituzionali, promuovere il buon governo (ovvero un governo messo nelle condizioni di operare responsabilmente) e ostacolare il cattivo governo (vale a dire governi instabili, incompetenti, inefficienti e/o impotenti). La formula del "presidenzialismo alternante" persegue questo obiettivo in tre modi, vale a dire attraverso tre dispositivi strutturali.

In primo luogo, ad ogni nuovo Parlamento è consentito votare un solo governo se la legislatura dura quattro anni e due se la durata è di cinque anni, quindi durante il primo, o i primi due governi, il sistema politico funzionerà con le regole normali del parlamentarismo. Qualora il governo dovesse cadere, allora scatta un meccanismo presidenziale "rinforzato" che dura per il resto della legislatura. Questo comporta che il Presidente diventi anche il capo del governo, che nomini e licenzi a sua discrezione i ministri e che il governo non sia né insediato da un voto di fiducia né licenziabile da un voto di sfiducia. Il ruolo del Parlamento viene così drasticamente ridotto ad un ruolo di controllo.

Inoltre, il Presidente viene eletto indirettamente o direttamente dalla maggioranza assoluta del voto popolare, la sua permanenza in carica coincide con la durata del Parlamento ed è sempre rieleggibile. Nella fase parlamentare il capo dello Stato resta un normale Presidente di tipo parlamentare; la sua legittimità diretta e indipendente è, all'inizio, una legittimità «di riserva»; e può non verificarsi l'alternanza presidenziale. In tal caso è lecito presumere che il deterrente sia stato efficace.

Nel contesto del "presidenzialismo alternante" il potere del governo parlamentare iniziale verrebbe significativamente rafforzato, poiché è nell'interesse generale non farlo cadere per non far decadere il Parlamento a un ruolo subordinato. Per di più, i

parlamentari non possono percepire l'affondamento ricorrente dei governi come l'occasione personale di conquistare poltrone governative.

Occorre tener presente, tuttavia, che il Presidente alternante può tentare di promuovere e di accelerare la propria entrata in carica. Per ostacolarlo in questo disegno non gli si deve consentire di premiare con un ministero i parlamentari che hanno "congiurato" a suo favore. Il presidenzialismo alternante richiede, quindi, incompatibilità tra ufficio parlamentare e cariche ministeriali.

La terza caratteristica di questo sistema è che Presidente e Parlamento devono essere eletti contemporaneamente e durare in carica per lo stesso periodo. In tal modo vengono posti rigorosi intervalli e limiti di tempo al pieno potere della presidenza. D'altra parte, è ugualmente importante non porre limiti alla possibilità di rielezione del Presidente. Infine, il Presidente deve essere eletto da una maggioranza assoluta, preferibilmente con il sistema del doppio turno. Sartori suggerisce tale sistema elettorale anche per l'elezione del Legislativo in quanto si attiverebbe, in tal modo, una "presidenzializzazione" dei comportamenti elettorali che condurrebbe ad aggregazioni bipolari che, a loro volta, contribuirebbero alle prestazioni parlamentari del sistema.

Un ulteriore pregio del "presidenzialismo alternante" è che rende inessenziali le elezioni anticipate e lo scioglimento del Parlamento, che generano un eccesso di politica elettorale irresponsabile e non vi è alcuna garanzia che producano parlamenti differenti e forniscano una soluzione ai problemi che hanno provocato la chiamata anticipata alle urne, come mostrano i casi italiano tra il 1968 e il 1987 e della Repubblica di Weimar. Invece di elezioni anticipate, la soluzione consiste nel cambiare – verso la metà della legislatura – motore e guidatore e ciò non comporterebbe alcun costo e migliorerebbe la situazione, quantomeno nel senso di sbloccare uno stallo. Quanto al Presidente, la previsione dell'Autore è che, date le "aspettative di ruolo" e il fatto che in questo meccanismo le gratificazioni e le ricompense sono principalmente indirizzate verso il conseguimento dell'efficienza, la sua tattica consisterà nell'essere il riequilibratore e "correttore" delle debolezze e prodigalità del Parlamento.

L'avvertenza di Sartori è che le strutture non possono sostituire le persone: la persona sbagliata farà male anche quando la struttura è giusta, ma strutture sbagliate sprecheranno la persona giusta. Questo meccanismo, soprattutto quando «la persona giusta è al posto giusto», produrrebbe, secondo l'Autore, il «meglio di due mondi». Quanto alla possibilità

di realizzare questo meccanismo, l'Autore sottolinea che, dato che il "presidenzialismo intermittente" combina un sistema parlamentare con un sistema presidenziale, la sua adozione sarebbe molto semplice e l'unica difficoltà è «semplicemente la difficoltà nella quale si imbatte ogni novità. Se superiamo lo *shock* del nuovo, tutto il resto è facile»²¹⁰.

6. La fascinazione per il parlamentarismo e la sua inapplicabilità

Il nuovo crollo delle democrazie in America Latina, previsto dai critici del presidenzialismo latinoamericano, non ha mai avuto luogo e, al contrario, la permanenza della democrazia in questa subregione è stata più lunga che mai nella sua storia, e con essa una relativizzazione della presunta relazione causale tra la forma di governo e l'esito felice o fatale della democrazia.

Ciò che la realtà latinoamericana presenta è, in breve, una certa flessibilità e adattabilità del sistema presidenziale, in una situazione caratterizzata da immense sfide economiche, sociali e politiche – legate all'esaurimento della strategia di sviluppo chiusa, sostitutiva e statalista e all'attuazione delle politiche neoliberiste di apertura, privatizzazione e deregolamentazione. Nonostante il difficile contesto socio-economico e il processo di ristrutturazione del rapporto stato-società, non solo la democrazia non è crollata a causa di quelle che sono state definite le debilità del presidenzialismo, ma si è manifestato a livello politico-istituzionale quello che dovrebbe essere un fondamento empirico centrale del pensiero istituzionale per l'America Latina ovvero la riaffermazione della democrazia presidenziale²¹¹.

Scott e Domingo hanno sostenuto che in America Latina, anche in caso di governi divisi, lo stallo tra il ramo legislativo e quello esecutivo è poco frequente, che i fallimenti democratici sono rari e che il successo del governo presidenziale dipende dal sistema dei partiti e dal disegno istituzionale. Gli Autori hanno evidenziato come i poteri esecutivo e legislativo abbiano cercato attivamente di evitare o superare le *empasse* per proteggere i propri interessi, come siano previsti strumenti che l'Esecutivo può impiegare per evitare tale problema e che lo stallo è principalmente una decisione politica che riguarda la volontà o meno di preservare lo *status quo*. Le recenti esperienze delle democrazie

²¹⁰ G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., 167 e ss.

²¹¹ D. Nohlen, *Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos*, cit., 163

presidenziali in America Latina hanno generalmente avuto successo – anche se in alcuni Paesi questo successo è stato solo modesto, a causa di problemi irrisolti –, nonostante il disegno istituzionale, vale a dire la forma di governo presidenziale, sia rimasto in molti casi immutato rispetto a quello vigente prima del crollo della democrazia.

Ciò permette di argomentare, quindi, che quest'ultimo non è riconducibile, come teorizzato dai critici del presidenzialismo, alla sola forma di governo ma sia stato conseguenza, principalmente, di divisioni interne alla società e della polarizzazione politica, a cui non è stata trovata soluzione nel quadro di un accordo istituzionale democratico²¹².

Carpizo ha sottolineato come, di fronte alle autocrazie della regione, c'era stata una tendenza dottrinale e politica ricorrente a favore di un sistema parlamentare o qualcosa di simile. Il ragionamento di fondo di tali prospettive consisteva nel “provare” il parlamentarismo in quanto il presidenzialismo aveva dimostrato di poter diventare antidemocratico, portando a *caudillos*, dittature e colpi di stato. La forma di governo parlamentare rappresenta, quindi, una speranza, un'utopia²¹³.

Anche per Sagües «el parlamentarismo tiene para Latinoamérica algo de mágico, de extraño y de ilusión», è visto da molti come una formula politica prestigiosa, come un rimedio fantastico e definitivo per superare ogni disfunzionalità del sistema locale. Da sola questa forma di governo sarebbe in grado di curare gli eccessi dell'Esecutivo, la farraginosità del Congresso, la burocrazia amministrativa, la lentezza della giustizia. È innegabile, per l'Autore, che dietro tutta questa “mitologia parlamentare” si nasconda una dose significativa di fantasia costituzionale, che, in ultima analisi, funziona come meccanismo di evasione della realtà politica quotidiana presumendo, quindi, che con il rovesciamento del presidenzialismo si risolve tutto o quasi²¹⁴.

Anche Pachano, nel suo contributo “Parlamentarismo y presidencialismo”, dopo aver analizzato gli elementi caratterizzanti le due forme di governo ed evidenziato i lati positivi e negativi, riconosce che il suo ragionamento avrebbe potuto portare ad una conclusione a favore dell'introduzione del parlamentarismo in Ecuador, nonostante non

²¹² M. Scott - D. Pilar, *The Success of Presidentialism? Breaking Gridlock in Presidential Regimes*, in D. Valadés - J. M. Serna (a cura di), *El gobierno en América Latina ¿presidencialismo o parlamentarismo?*, Città del Messico, UNAM, III, 2000, 97 e ss.

²¹³ J. Carpizo, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, cit., 335

²¹⁴ N. P. Sagües, *La Constitución bajo tensión. Colección Constitución y Derechos*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales, 2016, 127

fosse questa l'intenzione delle sue riflessioni e attribuisce tale tendenza al pregiudizio di simpatia verso tale forma di governo. Tuttavia, tenendo conto delle condizioni concrete in cui si svolge la politica ecuadoriana, cioè applicando un minimo di realismo all'analisi, lo stesso Pachano ammette l'impossibilità di avanzare una soluzione di questo tipo. Protende, quindi, così come l'autorevole dottrina precedentemente trattata, per l'attuazione di un sistema misto in cui gli aspetti positivi di ciascuno dei due regimi sono riuniti per dare al sistema politico stabilità, capacità rappresentativa, efficienza ed efficacia politica²¹⁵.

Alla luce di quanto analizzato nelle precedenti pagine appare evidente l'impossibilità di definire a priori quale sia la migliore forma di governo e, altresì, la rilevanza che assumono fattori sociali, culturali ed economici – non solo nazionali ma anche internazionali – al momento di realizzare una valutazione sul funzionamento dei rapporti tra il potere esecutivo e quello legislativo. L'America Latina, come già rilevato nelle premesse e come sarà evidente nel corso di questo lavoro, appare particolarmente interessante per uno studio sulle forme di governo in quanto permette non solo di verificare come il dibattito sulla forma di governo desiderabile sia sempre rilevante, particolarmente in momenti di riforma istituzionale e di cambiamento costituzionale, ma allo stesso tempo come sia ugualmente difficile innovare in questo ambito. Dimostra anche che, nonostante la dottrina abbia principalmente sostenuto la necessità di adottare una forma di governo semipresidenziale o forme di governo alternative come il “presidenzialismo intermittente”, nei fatti tale tendenza sia tradotta al massimo nell'introduzione di alcuni strumenti di parlamentarizzazione, che come si vedrà non sempre hanno comportato gli effetti desiderati.

²¹⁵ S. Pachano, *Presidencialismo y parlamentarismo*, in *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, n.3/1998, 42

Tale fascinazione per la forma di governo parlamentare è particolarmente evidente nel caso del Brasile, dove, nel 1993, è stato sottoposto al corpo elettorale, attraverso un referendum – che non ebbe esito positivo –, la scelta di adottare o meno questa forma di governo. Sartori a tal proposito evidenziava come, probabilmente, nessun Paese al mondo era così antipartitico, sia in teoria che in pratica, quanto il Brasile dove i politici si riferivano al proprio partito come a un *partido de aluguel* (un partito in affitto), cambiavano partito in continuazione, votavano spesso contro la linea parlamentare del partito di appartenenza e rifiutavano ogni genere di disciplina partitica con l'argomento che la libertà di rappresentare il proprio collegio non potesse subire interferenze. Con partiti tanto volatili il Presidente brasiliano si trova così a galleggiare sul vuoto, su un Parlamento anarchico e atomizzato al massimo. Pertanto l'Autore ha ritenuto impossibile, al contrario dei proponenti del referendum, che, con queste premesse, un passaggio al sistema parlamentare avrebbe potuto consolidare i partiti, per la semplice motivazione che in questo sistema i partiti sarebbero stati tenuti a sostenere un governo di derivazione parlamentare. (G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., 110)

Capitolo II

Tracciando un modello della forma di governo presidenziale latinoamericana

SOMMARIO: 1. Una forma di governo a sé stante – 2. Caratteristiche proprie e peculiarità – 2.1 L'elezione del Presidente – 2.2 Una presidenza colegislatrice – 2.2.1 L'influenza sul processo legislativo: iniziativa e altre prerogative presidenziali – 2.2.2 Le facoltà normative – 2.2.3 Il potere di veto – 2.3 I poteri straordinari e di crisi del Presidente – 3. Le diverse modalità di parlamentarizzazione – 3.1 Il “presidenzialismo puro” in America Latina – 3.2 Il “presidenzialismo parlamentare” – 3.3 Il “presidenzialismo egemonico” – 4. Alcune considerazioni circa i “correttivi” parlamentari – 5. La revocación de mandato presidencial: da strumento di controllo a elemento plebiscitario

1. Una forma di governo a sé stante

Non è un compito facile selezionare e sistematizzare le numerose variabili che entrano in gioco in uno studio sulla forma di governo in America Latina, soprattutto in quanto questa non è riducibile a un'unica tipologia, ma piuttosto si possono distinguere diversi tipi di presidenzialismo nei diversi Paesi della regione, come si vedrà di seguito, e persino all'interno della storia politica di uno stesso Paese. È innegabile che l'elaborazione di un modello della forma di governo presidenziale latinoamericana sia una generalizzazione altamente rischiosa – date le differenze tra gli ordinamenti di un'area geografica tanto estesa e complessa – ma è, altresì, necessaria. Il termine “modello” evoca di per sé l'idea di una classificazione, di una sintesi della complessità attraverso categorie logiche; esso, in altre parole, rivela uno stretto legame con i problemi connessi ai procedimenti della ricerca e non di meno con quelli propri della ricerca giuridica comparata. Pertanto, l'uso del termine modello è da intendersi nel senso di rappresentazione sintetica di fenomeni della realtà politico-costituzionale²¹⁶, imprescindibile per le finalità che ci si è posti in questo capitolo e, in generale, in questo lavoro di tesi.

Si ritiene che sia possibile delineare i tratti comuni della forma di governo latinoamericana a partire dall'elezione diretta dell'Esecutivo e dai poteri che gli sono

²¹⁶ L. Pegoraro, *Comparare l'America latina (e in America latina). Introduzione critica*, in S. Bagni – S. Baldin (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 13

conferiti – in particolare le facoltà legislative e i poteri di emergenza²¹⁷ –, tenendo comunque ben presente che la loro estensione varia da caso a caso.

Prima di iniziare l'analisi degli elementi summenzionati, è necessario chiarire alcune questioni metodologiche. In primo luogo, per quanto le differenze a livello comparativo possono osservarsi tanto da una prospettiva che privilegia l'assetto costituzionale quanto da un punto di vista più ampio, che prende in considerazione il regime politico nel suo funzionamento effettivo e in relazione ai fattori che interagiscono con l'esercizio del potere – tra i quali il sistema partitico, l'assetto burocratico e l'azione di gruppi di pressione –²¹⁸, in questo capitolo si prediligerà l'analisi del disegno istituzionale. Spesso le caratteristiche della forma di governo, soprattutto per quei Paesi caratterizzati da assetti presidenziali e da democrazie instabili o regimi autoritari, sono state sottovalutate conferendo un ruolo centrale a fattori sociali, economici, culturali e politici²¹⁹. Senza negare l'importanza del contesto sociale e degli altri fattori che influenzano le dinamiche della forma di governo, si è deciso di partire dalla constatazione che non solo lo Stato è influenzato dalla società, ma il suo stesso funzionamento dipende, non solo dalle condizioni economiche e sociali, ma anche dal disegno delle istituzioni politiche²²⁰.

In secondo luogo, appare opportuno delineare fin dal principio il fine che ci si propone con questa analisi. Si intende, infatti, tracciare la prospettiva che la forma di governo presidenziale latinoamericana sia una variante propria dei Paesi di questa sub-regione diversa *ab origine*²²¹ da quella statunitense e non una mera applicazione deformata del

²¹⁷ Ad esempio Luis Sánchez Agesta evidenzia i seguenti elementi come propri del presidenzialismo latinoamericano: l'elezione plebiscitaria e i poteri ordinari della presidenza; l'iniziativa legislativa dei presidenti e la legislazione delegata o per decreto legge; le clausole dei poteri straordinari della presidenza in stato di eccezione o di emergenza; la concezione del giudice come organo di applicazione della legge stabilita; il diritto di veto parziale; la continuità della funzione presidenziale di una persona attraverso la possibilità di rielezione. (L. Sánchez Agesta, *Curso de derecho constitucional comparado*, Madrid, Universidad de Madrid, 1980, 245 e ss.)

²¹⁸ L. Mezzetti, *L'America Latina*, in P. Carrozza - A. Di Giovine - G. F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, cit., 469

²¹⁹ J. J. Linz, *Democracia presidencial o parlamentaria. Hay alguna diferencia?*, in Consejo para la consolidación de la democracia, *Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional*, cit., 19-20

²²⁰ J. G. March - J. P. Olsen, *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, cit., 738

²²¹ D. Nohlen e M. Fernandez sostengono che il presidenzialismo iberoamericano, sin dalle origini, abbia dato vita ad un prodotto *sui generis*, un ibrido risultante da varie componenti. (D. Nohlen - M. Fernández (a cura di), *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991, 37 e ss)

Nogueira Alcalá parla a tal proposito di un "regime originale" che risponde, nel XIX e nella prima parte del XX secolo, a una duplice e contraddittoria esigenza, come sottolineato Jacques Lambert. Si tratta, da un lato, di quella di concedere al Capo dell'esecutivo ampi mezzi di governo richiesti dalla peculiare situazione di Paesi in via di sviluppo e, dall'altro, quella di limitare tali poteri in quei Paesi che non si rassegnavano all'arbitrio e all'abuso di potere e che puntavano ad essere veri e propri Stati democratici di

regime presidenziale classico, dovuto all'indebolimento dei poteri del Parlamento e a una ipertrofia dei poteri del Presidente²²². Si ritiene che quella che è stata considerata un'attuazione degenerativa rispetto al modello originario – variamente definita dagli studiosi come “regime presidenzialista”²²³, “iperpresidenzialismo”, “caudillismo”, “preponderanza presidenziale”²²⁴, “neopresidenzialismo autoritario”²²⁵, “monarchia elettiva”, “cesarismo rappresentativo”²²⁶, “presidencialismo hipertrofiado”²²⁷ – in quanto caratterizzata dall'eccessiva serie di prerogative costituzionali e di risorse istituzionali a disposizione dei Presidenti²²⁸, risponda in realtà ad un certo sviluppo del costituzionalismo, che in America Latina appare nel momento in cui si stabilisce un sistema di separazione dei poteri contemporaneamente alla formazione dello Stato nazionale²²⁹.

Inoltre, è necessario considerare che la statunitense non fu l'unica influenza che ebbe il costituzionalismo latinoamericano ai suoi inizi, anche se senza dubbio fu la preponderante. Vi furono, infatti, anche quella liberale spagnola proveniente dalla Costituzione di Cadice; il pensiero francese, principalmente le idee di Rousseau,

(H. Nogueira Alcalá, *La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa*, in *Estudios Constitucionales*, anno 15, n. 2/2017, 17)

Già nei primi anni '70 Lombardi sottolineava come si possa agevolmente incorrere in un rischio di generalizzazione inadeguata nel realizzare confronti comparatistici basati sull'idea che l'esperienza costituzionale latino-americana rappresenti una versione incompleta e spesso degenerata del sistema statunitense, omettendo tutte le variabili della esperienza nazionale che allontanano, e anche notevolmente, la forma di governo presidenziale latinoamericana da quella idealtipica nordamericana. (G. Lombardi, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milano, Giuffrè, 1986, 63)

S.v., altresì, F. Cumplido Cereceda, *El sistema democrático en América Latina*, Santiago del Cile, ICHEH, 1984; J. M. Franco-García, *Estado Federal y Estado Regional. El derecho venezolano en 1982*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1982).

²²² M. Duverger, *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, cit., 152

²²³ Tra gli altri H. Nogueira Alcalá, *La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa*, cit.

²²⁴ J. Lambert, *América Latina*, Barcellona, Ariel, 1964, 387

²²⁵ F. Claus, *Il presidenzialismo messicano nell'ora della riforma elettorale*, in *Quaderni Costituzionali*, 1991.

²²⁶ S.v. sul punto A. Rivera Pineda - C. M. Villabella Armengol, *División de poderes y forma de gobierno. El presidencialismo en América Latina*, in D. Valadés - M. Carbonell (a cura di), *El Estado constitucional contemporáneo*, tomo II, Città del Messico, UNAM, 2006

²²⁷ R. Combellas (a cura di), *El nuevo derecho constitucional latinoamericano*, Caracas, CIEDLA, 1996; F. Moderne, *Les avatars du présidentielisme dans les États latinoaméricains*, in *Revista Pouvoirs*, n. 98/2001, 63-87.

²²⁸ F. Duranti, *La forma di governo presidenziale in Argentina e Cile*, in S. Bagni - S. Baldin (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 122

²²⁹ S.v. nello specifico D. Nohlen, *Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina (notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)*, cit.

Montesquieu e Sièyes, e quelle delle norme fondamentali del 1791, 1793, 1795 e 1848²³⁰; e indirettamente quella inglese, in particolare le opere di Locke e Blackstone, e in alcuni documenti dell'epoca si afferma che i costituenti ebbero come guida la Costituzione inglese²³¹. In termini generali, si può affermare che la Costituzione degli Stati Uniti d'America influenzò quelle dei Paesi dell'America Latina nella parte organica e la Costituzione di Cadice nella parte dogmatica e in alcuni aspetti precisi come la nozione di sovranità nazionale, di origine francese, l'incorporazione di garanzie, il sistema di riforme costituzionali, il sistema elettorale indiretto di vari gradi, il monopolio della religione cattolica, l'avallo ministeriale e un certo grado di decentramento politico, proveniente dalle deputazioni provinciali²³².

²³⁰ La Costituzione della Seconda Repubblica francese del 1848 fu la prima, al di fuori del continente americano, ad adottare il sistema presidenziale. A norma dell'articolo 43, il popolo francese delegava «il potere esecutivo a un cittadino che riceve il titolo di Presidente della Repubblica». Questi veniva eletto per quattro anni, ma non poteva essere rieletto per il mandato successivo, introducendo così una variante che aveva a che fare con la preoccupazione di evitare una ricaduta monarchica. L'elezione presidenziale avveniva a suffragio diretto, segreto e universale (art. 46) e la Costituzione prevedeva inoltre che per essere eletti fosse necessario ottenere più della metà dei voti espressi o, in caso contrario, almeno due milioni di voti. Se nessun candidato soddisfaceva uno di questi due requisiti, l'elezione sarebbe stata di competenza dell'Assemblea Nazionale, che avrebbe effettuato la nomina a maggioranza assoluta, scegliendo liberamente tra i cinque candidati con il maggior numero di voti (art. 47). Tra i poteri del Presidente francese che non avevano un equivalente negli Stati Uniti d'America c'erano: presentare disegni di legge attraverso i ministri; disporre delle forze armate, pur senza poterle comandare personalmente; nominare e rimuovere liberamente i ministri e nominare e rimuovere, in Consiglio dei Ministri, gli agenti diplomatici, i comandanti militari, i governatori delle colonie e tutti gli altri titolari di cariche ufficiali; proporre all'Assemblea una lista di tre candidati per la nomina del Vicepresidente della Repubblica. Un'altra sostanziale differenza consisteva nel fatto che il Presidente, i ministri e tutti gli «agenti della pubblica autorità» dovevano rispondere delle loro azioni dinanzi all'Assemblea nazionale. Da quanto brevemente illustrato emerge che, sebbene fosse stato introdotto un elemento di controllo stabilendo la responsabilità politica del Presidente, i suoi poteri erano più ampi di quelli assegnati dalla Costituzione di Filadelfia e, soprattutto, la sua fonte di legittimazione era il popolo stesso. Iniziava, quindi, con la Costituzione francese del 1848 il sistema presidenziale plebiscitario. (D. Valadés, *Formación y transformación del sistema presidencial en América Latina. Una reflexión sobre el ius constitutionale commune latinoamericano*, in H. Fix Fierro - A. von Bogdandy - M. Morales Antoniazzi (a cura di), *Ius constitutionale commune en América Latina. Rasgos, potencialidades y desafíos*, Città del Messico, UNAM, Max-Planck-Institut, Instituto Iberoamericano De Derecho Constitucional, 2014, 829-830)

²³¹ Sulle influenze al costituzionalismo latinoamericano s.v. E.A. López Sánchez - J.L. Soberanes Fernández (a cura di), *La Constitución de Cádiz de 1812 y su impacto en el occidente novohispano*, Città del Messico, UNAM, 2015; F. J. Paoli Bolio, *Influencia de la constitución de Cádiz en Iberoamérica*, in *México en Cádiz, 200 años después. Libertades y democracia en el constitucionalismo contemporáneo*, Città del Messico, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015; A. Colomer, *La revolución Francesca, su Declaración de Derechos y el constitucionalismo iberoamericano*, in *Revista de derecho político*, n. 34/1991, 355-368; F. Fernández Segado, *España e Ibéroamerica: una recíproca permeabilidad constitucional*, in F. Fernández Segado (a cura di), *La Constitución de 1978 y el constitucionalismo iberoamericano*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003

²³² J. Carpizo, *Características esenciales del sistema presidencial y influencias para su instauración en América Latina*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 115/2006, 70

Per quanto riguarda l'influenza del costituzionalismo statunitense, Carpizo parla di ispirazione, e non di copia fedele, sostenendo che le prime Costituzioni dei Paesi recentemente indipendenti dalla corona spagnola nel continente americano ripresero dagli Stati Uniti, tra gli altri aspetti, l'incorporazione del

Si ritiene, per di più, che vi siano rilevanti elementi istituzionali, propri di tutte le esperienze latinoamericane e derivanti da comuni dinamiche storiche e culturali, che impediscono di farla rientrare nella categoria della forma di governo presidenziale “classica” e, altresì, si reputa un ulteriore elemento che ne tratteggia l’originalità la decisione di introdurre elementi di parlamentarizzazione in alcuni ordinamenti di quest’area – che sarà trattata in conclusione di questo capitolo.

Valadés evidenzia come per una corretta comprensione del presidenzialismo latinoamericano contemporaneo, sia imprescindibile ed essenziale analizzare le radici del potere all’interno degli Stati divenuti indipendenti all’inizio del XIX secolo. È vero che lo sviluppo e le risorse economiche dei vari Paesi che si emanciparono dal regno spagnolo mostrarono disparità, ma il processo di indipendenza fu molto omogeneo. In tutto il continente, infatti, l’indipendenza ebbe origini, sviluppo cronologico e successiva evoluzione molto simili. Le lotte armate portarono, specialmente agli albori della vita politica di ogni nazione latinoamericana, i capi militari a diventare titolari del potere esecutivo. Questi *caudillos* militari²³³, una volta conclusasi la lotta armata, divennero responsabili dell’esercizio del potere politico e, nella maggior parte dei casi, anche della definizione dell’ordine normativo che avrebbe dovuto caratterizzare i nuovi Stati,

sistema presidenziale, che, a detta dell’Autore, può essere considerato logico per le seguenti ragioni: tutto sembra indicare che il dibattito della Convenzione di Filadelfia fosse noto ad alcuni elettori latinoamericani; gli Stati Uniti erano stati il primo Paese a raggiungere l’indipendenza nel continente, per cui erano ammirati; la loro Costituzione era considerata in grado di garantire le libertà allontanandosi dai governi monarchici assolutistici; e i diplomatici americani effettuarono una politica attiva a favore dell’adozione di principi costituzionali simili ai loro, rafforzata dalla dottrina Monroe, enunciata nel 1823. (J. Carpizo, *En búsqueda del ADN y las influencias en algunos sistemas presidenciales y parlamentarios*, in *Revista de Derecho Político*, n. 75-76/2009, 334)

²³³ I *caudillos* erano capi politici e militari in grado di esercitare il potere politico con pugno di ferro su un determinato territorio. Si trattava di personalità, spesso eccentriche, che esercitavano un’autorità di tipo carismatico, più simile a quella dei leader religiosi che dei capi politici, erano leader depositari di un’aura sacra capace di prospettare la salvezza e la protezione di coloro che gli erano devoti. Il *caudillo* si insediava transitoriamente nel luogo simbolico occupato un tempo dal re: quello di testa di un organismo omogeneo e unanime. Attraverso queste figure si articolavano i diversi livelli del potere, che si era notevolmente frammentato a partire dall’indipendenza: era comune che i *caudillos* locali, capi assoluti di un villaggio, fossero a loro volta clienti di *caudillos* più potenti fino ad arrivare alla punta della piramide dove spesso si trovava la Presidenza della Repubblica. In Messico, ad esempio, il *caudillismo* si è sviluppato ben prima della Rivoluzione contro il regime di Porfirio Díaz essendo presente fin dall’indipendenza. È in questo periodo, infatti, che per la prima volta si sente la necessità di ristabilire i rapporti di forza non solo tra i vari livelli di governo ma anche a livello sociale. (L. Zanatta, *Storia dell’America Latina contemporanea*, Roma-Bari, Laterza, 48 e ss.)

In tutto il continente iberoamericano, infatti, nei primi decenni di indipendenza, non erano sorti partiti, ma *caudillos* ed eroi che, saliti al potere, impedirono la formazione di un partito da cui potessero emergere dei rivali. I mezzi per arrivare al potere erano, quindi, l’esercito e le piattaforme elettorali allestite per le elezioni di cittadini “illustri”. (P. Fernández Barbadillo, *El presidencialismo en el mundo: diferencias entre Estados Unidos de Norteamérica, Iberoamérica y Europa*, in *Pensamiento Constitucional*, n. 17/2012)

dirigendo i processi costituenti – come si vedrà nel caso messicano e nei più recenti ecuadoriano e boliviano. Questo tipo di *leadership* è stata presente, nella maggior parte dei paesi latinoamericani, almeno per tutta la prima metà del XIX secolo, e non sorprende, quindi, la marcata tendenza a conferire ai *leader* naturali, che emergevano dall'azione militare, anche una legittimità riconosciuta dalle disposizioni normative. Per la stessa ragione, i sistemi costituzionali della prima metà del XIX secolo nei paesi latinoamericani sono stati particolarmente inclini a estendere i poteri dell'Esecutivo, piuttosto che a limitarli, e autorizzavano, o almeno non proibivano, il legame tra il potere esecutivo e l'esercizio dell'attività militare²³⁴.

La guerra che, con maggiore o minore intensità, coinvolse tutti gli Stati latinoamericani di nuova formazione, occupò la scena politica e il destino delle neo-repubbliche cominciò a dipendere, sempre più, dalle sorti dei militari e dei loro capi. La struttura del comando e dell'organizzazione militare, gerarchica e personalizzata, ebbe una influenza enorme sullo stile dell'esercizio del potere politico in America Latina, che perdura fino ai nostri giorni. I primi assetti costituzionali furono molto vari e instabili, a causa della diversità di influenze dottrinarie e delle loro molteplici interpretazioni. In tutti i Paesi si adottarono varie costituzioni e si presentarono numerosi progetti nei primi venti anni di indipendenza. La conseguenza pratica fu una grave instabilità, che facilitò il predominio del potere militare anche su quello civile, che fu accentuato anche dalla necessità di controllare efficacemente il territorio statale. La figura politica del *caudillo* latino-americano emerse, quindi, rapidamente e fu costituzionalizzata: alcune delle denominazioni utilizzate per indicare il Capo dell'esecutivo erano, oltre a "Presidente", "Protector" e "director supremo". Mentre si affermava preponderatamente la figura presidenziale, durante la prima fase di consolidamento delle repubbliche, i parlamenti persero il loro significato, così come la struttura del gabinetto²³⁵.

È proprio alla presenza di *caudillos*, nella fase iniziale post-indipendenza, che si deve in America Latina l'identificazione del Presidente con il padre e la guida morale del Paese, che si mantiene tutt'oggi. I *caudillos*, inoltre, costituivano una continuazione delle autorità esecutive unipersonali coloniali, i capitani generali e viceré.

²³⁴ D. Valadés, *La formación del sistema presidencial latinoamericano (Un ensayo de cultura constitucional)*, cit., 1 e ss.

²³⁵ L. Mezzetti, *Ruolo ed evoluzione del Parlamento nei sistemi presidenziali latino-americani*, in R. Tarchi (a cura di), *Parlamentarismo e parlamentarismi nel diritto comparato*, cit., 113

L'istituzione presidenziale, quindi, ha giocato un ruolo predominante nella costruzione degli Stati latinoamericani e ha contribuito a mantenere l'identità e la continuità della società²³⁶. Come è stato osservato, infatti, sia sul piano della organizzazione costituzionale dei poteri che sul piano della distribuzione delle competenze tra Presidente/Esecutivo e Parlamento, più che alla bisecolare esperienza democratica e costituzionale dei vicini Stati Uniti d'America, le forme di governo latinoamericane (ispirate in modo prevalente o per mera assonanza a quella presidenziale statunitense) parrebbero meglio ricollegarsi ad una «reviviscenza di un crittotipo radicato nell'antica storia coloniale» e, dunque, ad un istituto precostituzionale che corrisponde – sul piano del titolo e di gran parte dei poteri e delle funzioni – a quello che sarà poi l'istituto presidenziale una volta affermata l'indipendenza della corona di Spagna²³⁷. Mezzetti evidenzia come i regimi presidenziali latinoamericani siano caratterizzati dall'eredità di due grandi tradizioni autoritarie, non solo quella spagnola ma anche l'indigena, e come queste abbiano portato alla mancanza di una autentica separazione dei poteri²³⁸.

L'adozione di una forma di governo presidenziale in America Latina fu motivata anche dalla necessità di risolvere il problema principale dell'indipendenza, vale a dire le modalità per costruire un potere politico legittimo una volta che i legami con le monarchie europee erano stati recisi alla radice. L'elezione popolare del Capo del governo, infatti, compensava facilmente l'assenza di legittimazione monarchica e allo stesso tempo, come già detto, si decise di istituire presidenti forti per rispondere ad un'altra “eredità” dell'indipendenza, la paura dell’“anarchia”, cercando di ricostruire l'ordine e l'unità persi²³⁹. Proprio per questo, i sistemi presidenziali latinoamericani, oltre a concentrare il potere nelle mani dell'Esecutivo a scapito del potere legislativo e giudiziario, si

²³⁶ H. Nogueira Alacalá, *El semipresidencialismo, una alternativa de gobierno viable y mejor que el presidencialismo para Chile*, in D. García Belaunde - W. Herreha Áñez, et al., *El presidencialismo latinoamericano y sus claroscuros*, Cochabamba, Kipus, 2017, 119

²³⁷ Così riporta S. Gambino in *Democrazia e forme di governo nelle esperienze costituzionali latinoamericane: derive illiberali o degenerazioni autoritarie?* (in *Dpce online*, n. 3/2020) riprendendo G. Lombardi, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo* (cit., 65) e E. Rozo-Acuña, *Guía Bibliográfica Elemental sobre el pender ejecutivo en America latina* (Atti Convegno Presidencialismo in America Latina, Roma, 1978)

²³⁸ L. Mezzetti, *Ruolo ed evoluzione del Parlamento nei sistemi presidenziali latino-americani*, in R. Tarchi (a cura di), *Parlamentarismo e parlamentarismi nel diritto comparato*, cit., 111

²³⁹ A tal proposito Garro sottolinea, oltre al carattere repubblicano della forma di governo e alla vicinanza geografica, tra i fattori dell'influenza statunitense sul costituzionalismo ispano-americano, proprio la necessità di dotare il presidente di ampi poteri per controllare le guerre civili e l'anarchia istituzionale prolungata, di cui gli Stati Uniti non soffrivano. (A. M. Garro, *Reforma constitucional en América Latina. La propuesta argentina*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 27/1989, 140)

caratterizzarono per essere particolarmente accentratori, anche nei Paesi che optarono per strutture federali²⁴⁰, come si vedrà nello specifico nel caso del Messico. La tendenza alla centralizzazione è uno degli elementi che porta Nohlen a sostenere che qualsiasi paragone tra gli ordinamenti latinoamericani e gli Stati Uniti d'America si indebolisce se si considera che all'origine della formazione di questi ultimi vi è un autentico e forte federalismo, che fin dall'inizio ha rappresentato un freno al centralismo²⁴¹. Inoltre, le prerogative presidenziali si ampliarono ulteriormente, molto dopo la formazione degli Stati nazione latinoamericani, grazie alle numerose attribuzioni necessarie per guidare lo sviluppo economico, problema cruciale soprattutto dopo la crisi del 1929-30. Tali poteri si estesero così, tra gli altri, alla politica fiscale, alle opere pubbliche e alle politiche sociali. In questo periodo si verificò un fatto paradossale: tutti i Paesi del continente attraversarono numerose e, in parte, profonde modificazioni politiche, ma malgrado ciò, l'istituzione presidenziale rimase inalterata. Soltanto negli anni '80, soprattutto sulla scia del processo di riforma politica nel periodo post-autoritario, l'America Latina è entrata in una fase di dibattito relativo ai cambiamenti da operare alla forma di governo, tanto sotto il profilo delle relazioni con il Parlamento, quanto per la crescente esigenza di un maggiore decentramento²⁴².

2. Caratteristiche proprie e peculiarità

Dopo aver analizzato le motivazioni storiche e culturali per cui la forma di governo presidenziale latinoamericana potrebbe essere considerata una forma di governo a sé stante, appare necessario individuare gli elementi formali del disegno istituzionale a cui si farà riferimento. Si tratta di una *reductio ad unum* che non risulta essere né semplice né univoca.

In un recente tentativo realizzato da Mostacci, questi nel delineare le differenze a partire dal modello presente nella Costituzione statunitense, evidenzia che nella maggior parte

²⁴⁰ A. Garcé, *Hacia una teoría ideacional de la difusión institucional. La adopción y adaptación del presidencialismo en América Latina durante el siglo XIX*, in *Revista Española de Ciencia Política*, n. 44/2017, 24 e ss.

²⁴¹ D. Nohlen, *Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina (notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)*, cit., 50

²⁴² D. Nohlen, *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991

dei Paesi latinoamericani vi è l'istituzionalizzazione di un organo collegiale alle dipendenze del Presidente, i cui membri sono da questi liberamente nominati e revocati e, in una molteplicità di casi, possono essere rimossi anche su iniziativa del Legislativo²⁴³.

Mezzetti, invece, individua le caratteristiche della forma di governo in analisi nell'autonomia di legittimazione della carica presidenziale, negli ampi poteri del Presidente, sia ordinari che straordinari, e nell'assenza di un controllo istituzionale sufficiente – né il Parlamento né il potere giudiziario esercitano un controllo che limiti le competenze, legali ed extralegali, del potere presidenziale. I tre fattori menzionati, comuni a tutti i presidenzialismi latinoamericani, rendono impossibile o altamente problematico il fisiologico funzionamento di un sistema di *checks and balances* e rappresentano un significativo elemento di differenziazione rispetto al presidenzialismo nordamericano²⁴⁴.

Nohlen e Fernández, d'altro canto, si soffermano sui poteri “metacostituzionali” dei presidenti latinoamericani e in particolare sull'influenza che hanno sull'apparato burocratico. In teoria, i presidenti latinoamericani hanno lo stesso potere dei loro omologhi statunitensi nella nomina degli alti funzionari della pubblica amministrazione, nella pratica l'assenza di una funzione pubblica autonoma e di una carriera amministrativa, nella maggior parte dei Paesi dell'area, fa sì che la capacità di manovra presidenziale sia così ampia da poter essere considerata incontrollabile²⁴⁵.

In questa sede, come già anticipato, si delinearanno i tratti comuni della forma di governo latinoamericana a partire dall'elezione diretta dell'Esecutivo e dai poteri che gli vengono costituzionalmente riconosciuti, in particolare le facoltà legislative e i poteri di emergenza²⁴⁶, in quanto si ritiene questi elementi non solo sostanzialmente differenti dal modello degli Stati Uniti d'America, ma anche particolarmente rilevanti nell'ambito dello

²⁴³ E. Mostacci, *L'altra faccia del presidenzialismo latinoamericano: Costa Rica e Uruguay*, in S. Bagni – S. Baldin (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 103 -104

²⁴⁴ L. Mezzetti, *L'America Latina*, in P. Carrozza - A. Di Giovine - G. F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, cit., 470

²⁴⁵ D. Nohlen - M. Fernández, *El presidencialismo latinoamericano: Evolución y perspectivas*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991, 120-121

²⁴⁶ Sánchez Agesta evidenzia le seguenti pratiche istituzionali del presidenzialismo: l'elezione plebiscitaria e i poteri ordinari della presidenza; l'iniziativa legislativa dei presidenti e la legislazione delegata o per decreto legge; le clausole dei poteri straordinari della presidenza in stato di eccezione o di emergenza; la concezione del potere giudiziario come organo di applicazione della legge stabilita; il diritto di veto parziale; e la continuità della funzione presidenziale di una persona attraverso la rielezione. (L. Sánchez Agesta, *Curso de derecho constitucional comparado*, cit.)

studio delle forme di governo a tal punto da poter essere considerati gli aspetti che rendono la forma di governo presidenziale latinoamericana una forma di governo a sé stante.

2.1 L'elezione del Presidente

Comparando la forma di governo presidenziale latinoamericana con quella statunitense²⁴⁷ il primo elemento che immediatamente appare come differente riguarda la modalità di elezione del Presidente. Nel primo caso, infatti, avviene direttamente – si tratta di una delle eredità più evidenti della Costituzione francese della II Repubblica –, mentre nel secondo indirettamente. Infatti, l'articolo II della Costituzione degli Stati Uniti d'America, così come modificato dal XII emendamento nel 1848, prevede che i cittadini di ciascuno stato membro eleggano un numero di elettori presidenziali, pari alla somma dei rappresentanti e dei senatori cui lo Stato stesso ha diritto, mentre sono tre per il Distretto di Columbia, incaricati di scegliere il Presidente e il Vicepresidente. Si tratta, però, di un procedimento che solo formalmente è di secondo grado, in quanto in realtà opera come un'elezione diretta. Sebbene l'intenzione dei costituenti americani fosse stata quella di attribuire a un collegio di "saggi" l'elezione del Presidente, in modo da sottrarla alla lotta politica, fin da subito i due partiti nazionali iniziarono la prassi di indicare ufficialmente i propri candidati alla presidenza e alla vicepresidenza. Pertanto, gli elettori presidenziali sono vincolati, anche se politicamente e non giuridicamente, a votare per i candidati del partito nelle cui fila sono eletti. Il cittadino, quindi, votando per l'elettore presidenziale di uno dei due partiti, sa che questi voterà per il candidato di quel partito²⁴⁸.

Pur non essendo esente da critiche, soprattutto in quanto può portare all'elezione di un Presidente che non abbia effettivamente ottenuto la maggioranza assoluta dei voti espressi e perché il criterio di computo dei voti non è omogeneo sul territorio nazionale²⁴⁹,

²⁴⁷ A proposito dell'ordinamento degli Stati Uniti d'America, si rinvia, tra tutti, a due recentissimi volumi: G. D'Ignazio (a cura di), *Il sistema costituzionale degli Stati Uniti d'America*, Padova, Wolter Kluwer, Cedam, 2020; C. Bassu - F. Clementi - G. Coinu - M. Betzu, *Diritto costituzionale degli Stati Uniti d'America. Una introduzione*, Torino, Giappichelli, 2022

²⁴⁸ S.v., tra gli altri, R. Dahl, *Quanto è democratica la Costituzione Americana*, Roma-Bari, Laterza, 2003; D. Campus - G. Pasquino, *USA: elezioni e sistema politico*, Bologna, Bononia University Press, 2005; A. Pierini, *I sistemi elettorali nell'ordinamento degli Stati Uniti d'America*, in M. Oliviero - M. Volpi (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Torino, Giappichelli, 2007; M. Comba, *Gli Stati Uniti d'America*, in P. Carrozza - A. Di Giovine - G. F. Ferrari, *Diritto costituzionale comparato*, Bari-Roma, Laterza, 2014

²⁴⁹ Uno dei casi più noti è quello che ha visto contrapposti G. W. Bush e Gore per il risultato delle elezioni presidenziali del 2000. In questa occasione la Corte Suprema della Florida accolse il ricorso di Gore rovesciando i risultati dell'elezione presidenziale, ma la Corte Suprema Federale annullò la decisione della

l'elezione indiretta del Presidente eviterebbe la svolta plebiscitaria che caratterizza l'elezione diretta degli esecutivi latinoamericani, che rappresenta un elemento particolarmente problematico in quanto ha invertito la direzione dei controlli politici, depositando nelle mani del Presidente una vasta gamma di poteri, alcuni dei quali trascendono anche l'ordine normativo²⁵⁰.

Le formule elettorali utilizzate in America Latina per l'elezione presidenziale sono le più varie: maggioranza semplice in Panama, Paraguay, Uruguay, Venezuela e Messico; e doppio turno con maggioranza assoluta al primo turno e semplice per il ballottaggio tra i due candidati più votati in Brasile, Colombia, Cile²⁵¹, Guatemala, Perù e Ecuador. In quest'ultimo, però, a norma dell'art. 142 della Costituzione, non si terrà il secondo turno se il binomio che si è attestato al primo posto ha ottenuto almeno il 40% dei voti validi e una differenza, rispetto al secondo, di almeno 10 punti percentuali. Il doppio turno è previsto anche dagli ordinamenti di Argentina, Costa Rica e Nicaragua, che però prevedono al primo turno una soglia più bassa. L'articolo 94 della Costituzione argentina stabilisce, all'articolo 97, che «quando la lista che ha ricevuto più voti al primo turno ha ottenuto più del quarantacinque per cento dei voti affermativi validamente espressi, i suoi membri saranno proclamati Presidente e Vicepresidente della Nazione». A sua volta, il successivo articolo, sancisce che «quando la lista che ha ottenuto il maggior numero di voti al primo turno ha ottenuto almeno il quaranta per cento dei voti affermativi validamente espressi e, inoltre, c'è una differenza di più di dieci punti percentuali rispetto al numero totale di voti affermativi validamente espressi rispetto alla lista che ha ottenuto il numero successivo di voti più alto, i suoi membri sono proclamati Presidente e Vicepresidente della Nazione». Le costituzioni di Costa Rica e Nicaragua, invece, prevedono, rispettivamente agli articoli 147 e 97, una maggioranza relativa pari al 40% dei voti emessi. La costituzione nicaraguense, però, stabilisce anche che si dichiara eletto

corte statale (*Bush v. Gore*, 2000) attribuendo la vittoria a Bush. (Si rimanda a F. G. Pizzetti, *Bush v. Gore*, Torino, Giappichelli, 2002). Oltre all'elezione nel 2000 di J. W. Bush si sono verificati altri due casi di "wrong winner" sempre a vantaggio di candidati repubblicani. Si tratta dell'elezione nel 1888 di Harrison e la recente elezione nel 2016 di Trump.

²⁵⁰ S.v., tra gli altri, il contributo già citato dell'A. ovvero *La formación del sistema presidencial latinoamericano (Un ensayo de cultura constitucional)*, cit.

²⁵¹ In questa analisi si farà riferimento alle disposizioni contenute nella Costituzione del 1980, che sarà ulteriormente approfondita nella parte dedicata a questo ordinamento. Sarà, inoltre, in quest'ultima che verrà analizzato il disegno costituzionale contenuto nel testo costituzionale elaborato dalla *Convención Constitucional* nel corso del 2021/2022.

chi ottiene almeno il 35% dei voti e abbia superato il secondo di almeno 5 punti percentuali.

Nell'ordinamento boliviano, invece, risulteranno eletti i candidati alla presidenza e alla vicepresidenza che hanno ottenuto il 50% +1 dei voti validi o un minimo del 40% con una differenza di almeno il 10% rispetto ai secondi (art. 166.1 Cost.). Qualora nessuno dei candidati soddisfi queste condizioni, si terrà un secondo turno elettorale tra i due candidati più votati, entro sessanta giorni dal precedente scrutinio e sarà dichiarato eletto colui che avrà ottenuto la maggioranza dei voti (art. 166.2 Cost.).

In alcuni casi, è stata prevista anche la possibilità di un secondo turno parlamentare, in particolare in alcune costituzioni storiche come quella boliviana del 1967 e la cilena del 1925.

Come anticipato, la dottrina ritiene che la forma di governo latinoamericana sia caratterizzata da una connotazione plebiscitaria anche a causa dell'elezione presidenziale diretta. Al momento di analizzare quest'elemento è necessario soffermarsi, altresì, sull'elemento della rielezione²⁵², tema dibattuto fin dall'indipendenza e sulla cui incidenza, come si vedrà, la dottrina non è concorde.

²⁵² Per approfondire quanto detto in questa sede si rimanda a: L. E. Ríos Vega - I. Spigno (dir.), Y. Esquivel Alonso - C. Alfredo Dávila Aguilar (coord.), *La reelección en América Latina en el siglo XXI*, Tirant lo blanch, 2021; S. Ramos, *Panorama de la reelección presidencial en América Latina durante el siglo XXI*, in *Sathiri: Sembrador*, n.(16)1/ 2021; A. Grijalva Jiménez - J. L. Castro-Montero, *La reelección presidencial indefinida en Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia*, in *Estudios constitucionales*, vol. 18, n. 1/2020; M. E. Quiroz Villalobos, *Participación popular y presidencialismos fuertes en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, in *Revista Derecho del Estado*, n. 44/2019; C. Hakansson, *Una aproximación al constitucionalismo latinoamericano, características principales y nuevas tendencias*, in *Revista de Derecho Político*, n. 100/2017; G. Salmorán, *Bolivia, Ecuador y Venezuela: ¿un nuevo constitucionalismo latinoamericano o nuevas autocracias plebiscitarias?*, in *Diritto & Questioni Pubbliche*, vol. 16, n. 2/2016; M. Rodríguez Saldaña, *Reformas constitucionales y reelección presidencial en Iberoamérica*, in J. M. Serna de la Garza (a cura di), *Contribuciones al Derecho Constitucional*, Città del Messico, UNAM, IJ, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2015; I. Treminio Sánchez, *Las reformas a la reelección presidencial del nuevo siglo en América Central. Tres intentos de reforma y un golpe de Estado*, in *Política y gobierno*, vol. XXII, n. 1/2015; M. Penfold - J. Corrales - A. College - G. Hernández, *Los Invencibles: La reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina*, in *Revista de Ciencia Política*, vol. 34, n. 3/2014; I. Treminio Sánchez, *La reforma constitucional de Rafael Correa. El caso de la reelección presidencial en Ecuador*, in *América Latina Hoy*, vol. 67/2014; I. Treminio Sánchez, *Las reformas a la reelección presidencial en América Latina*, in *Estudios Sociológicos*, vol. 31, n. 91/2013; J. Thompson, *La reelección y sus implicaciones para la equidad en la contienda electoral*, in *Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales*, San José, Cuadernos de Capel, IIDH, vol. 57/2012; M. D. Serrafiero, *La reelección presidencial indefinida en América Latina*, in *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, n. 54/2011; J. A. Cheibub - Z. Elkins - T. Ginsburg, *Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspectives*, in *Texas Law Review*, vol. 89, n. 1/2011; J. Orozco Henríquez, *Las reformas electorales en perspectiva comparada en América Latina*, in *Revista de Derecho Electoral*, vol. 9/2010; M. D. Serrafiero, *Reelección presidencial en América Latina: evolución y situación actual*, Buenos Aires, Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, 2010; D. Buquet, *Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América*

Insieme alla durata del mandato del Presidente, la rielezione è, infatti, una variabile di primo ordine in un regime presidenziale in quanto determina il livello di alternanza dei partiti e degli individui alla presidenza. Tali regole influenzano il potere di contrattazione del Capo dell'esecutivo con i legislatori del suo stesso partito e dell'opposizione. A parità di altri fattori, i presidenti che godono di un mandato più lungo e/o possono essere rieletti tendono ad avere maggiore influenza sui legislatori rispetto a quelli che hanno un mandato breve e/o non possono essere rieletti. Ciò avviene in quanto più lungo è l'orizzonte temporale del Presidente, maggiore è la sua capacità di fare promesse e minacce credibili in una contrattazione intertemporale. Mentre la variazione dei mandati presidenziali nel corso del XX secolo è stata generalmente compresa tra i 4 e i 6 anni²⁵³, esiste un'ampia gamma di norme che regolano i limiti alla rielezione presidenziale. La più restrittiva è quella che vieta al Presidente di essere rieletto definitivamente, mentre la più permissiva gli consente di essere rieletto consecutivamente senza limiti. Le norme intermedie, in ordine crescente di permissività, sono quelle che consentono al Presidente di essere rieletto dopo due mandati, dopo un mandato o consecutivamente ma solo una volta²⁵⁴.

Le preoccupazioni sulla perpetuazione del potere presidenziale sono antiche quanto il presidenzialismo stesso. I fondatori delle numerose repubbliche latinoamericane, come si è visto, erano preoccupati di mantenere la stabilità politica in assenza di una monarchia e, fin dall'inizio, hanno dibattuto tali questioni. Simón Bolívar, presentando un piano costituzionale al Congresso venezuelano nel 1819, scrisse che non vi era nulla di più pericoloso che permettere a un cittadino di rimanere al potere per un periodo prolungato in quanto il popolo si sarebbe abituato a obbedirgli e questi a guidarlo e ciò sarebbe stato l'origine dell'usurpazione e della tirannia. Tuttavia, sette anni dopo presentò un progetto costituzionale che prevedeva una presidenza a vita che avrebbe occupato lui stesso²⁵⁵ con il diritto di scegliere il suo successore, giustificandolo come segue: «il Presidente della

Latina, in *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 16, n.1/2007; J. M. Carey, *The Reelection Debate in America*, in *Latin American Politics and Society*, vol. 45, n.1/2003.

²⁵³ Il mandato del Presidente della Repubblica ha una durata di quattro anni secondo quanto previsto dalle Costituzioni di Argentina (art. 90); Colombia (art. 190), Costa Rica (art. 134); Cile (art. 25), Ecuador (art. 144), Guatemala (art. 184); Honduras (art. 237), Uruguay (art.150). Ha invece, una durata di cinque anni, in Bolivia (art. 168), Brasile (art. 82) e El Salvador (art. 154), Nicaragua (art. 148.2), Panamá (art. 177) e Paraguay (art. 229). Infine, la Costituzione venezuelana del 1999 (art. 230) e quella messicana del 1917 (art. 83) prevedono un mandato di sei anni.

²⁵⁴ G. L. Negretto, *La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre Presidente y Congreso*, in *Desarrollo Económico*, vol. 50, n. 198/2010, 208

²⁵⁵ J. M. Carey, *Hybris institucional? Reelección presidencial en América Latina*, in *GOB-Revista de Asuntos Públicos*, 24-25

Repubblica diventa nella nostra Costituzione come il sole che, fermo nel suo centro, dà vita all'universo. Questa autorità suprema deve essere perpetua, perché nei sistemi senza gerarchie un punto fisso attorno al quale ruotano magistrati e cittadini è più necessario che in altri»²⁵⁶.

Nel corso del XIX secolo, tutti i Paesi dell'America Latina adottarono il divieto di rielezione immediata. Ricordando il precedente governo di Juan Manuel Rosas in Argentina negli anni '30 e '40 del XIX secolo, Juan Bautista Alberdi sostenne il divieto di rielezione immediata nella Carta del 1853, suggerendo, come regola generale, che questa portasse all'autoperpetuazione. Anche in Messico, come si vedrà nel dettaglio nella parte dedicata a questo ordinamento, la campagna di Francisco Madero del 1910 per rovesciare Porfirio Díaz, dopo 34 anni di controllo di questi del potere esecutivo, fu strettamente legata al «Sufragio efectivo y no reelección», così come lo era stata quella dello stesso Díaz, contro Benito Juárez nel 1871.

Alla fine del XIX secolo, infatti, la premessa che la rielezione fosse una minaccia per la democrazia era ampiamente accettata. Si riteneva che consentirla equivalesse, quasi sicuramente, a raddoppiare, nei fatti, la durata del mandato presidenziale, in quanto il Presidente sarebbe sempre stato dotato dei mezzi per garantire la propria rielezione²⁵⁷. Tenendo conto delle riforme che si sono succedute nel corso del XX secolo in tale materia, è possibile concludere che le disposizioni sulla rielezione presidenziale sono state storicamente, insieme a quelle relative alla durata del mandato dei presidenti, le norme costituzionali più instabili in America Latina. Il numero di Paesi le cui costituzioni consentivano al Presidente un'unica rielezione consecutiva o una rielezione illimitata è prima diminuito e poi aumentato tra il 1900 e il 1960, come risultato di cicli in cui, a volte, le norme più permissive sono state seguite da quelle più restrittive e viceversa. Questa instabilità è perdurata negli ultimi tre decenni. Dal 1978 al 1993, ad esempio, la maggior parte delle costituzioni o delle riforme costituzionali ha mantenuto regole relativamente restrittive per la rielezione presidenziale, consentendo, prevalentemente, la rielezione solo dopo un mandato. In alcuni casi, inoltre, come in Guatemala nel 1985, in Honduras nel 1982 e in Colombia nel 1991, la rielezione del Presidente è stata vietata in modo assoluto. Dal 1993, tuttavia, la tendenza è stata opposta: delle 16 modifiche alle

²⁵⁶ Aa. Vv., *Por ahora... Y para siempre. Documentos fundamentales de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas, Ediciones de la Presidencia de la República, 2000, 397-398

²⁵⁷ J. M. Carey, *Hybris institucional? Reelección presidencial en América Latina*, cit., 24-25

norme sulla rielezione, 9 le hanno rese più permissive e 7 più restrittive. La rielezione è diventata più permissiva in Perù (1993), Argentina (1994), Venezuela (1999), Ecuador (1995 e 2008), Brasile (1998), Repubblica Dominicana (2002) e Colombia (2004). Al contrario, è stata resa più restrittiva in Colombia (1991), Paraguay (1992), Repubblica Dominicana (1994), Nicaragua (1995) e Perù (2000)²⁵⁸.

Bisogna considerare, inoltre, che tutte le riforme costituzionali degli ultimi vent'anni sono state promosse dal Presidente in carica – l'unica eccezione è stata l'abrogazione da parte della Corte Suprema costaricana della legge del 1969 che impediva la rielezione, sollecitata da un ricorso di amparo, promosso però da un ex presidente, Óscar Arias – e tutti i presidenti che hanno introdotto la rielezione consecutiva nei loro Paesi durante il loro primo mandato e si sono presentati alle elezioni successive hanno vinto, tranne il dominicano Hipólito Mejía, che nel 2004 perse la rielezione per la quale aveva fatto modificare la Costituzione²⁵⁹.

Il carattere *caudillista* e messianico delle presidenze latinoamericane si accentua, sfociando nella possibile instaurazione di progetti autoritari, in presenza della rielezione immediata dei presidenti – rappresentativi sono i casi di Fujimori in Perù, di Chávez e Maduro in Venezuela, di Correa in Ecuador, Evo Morales in Bolivia e Dilma Rousseff in Brasile – e ancora di più nei casi di rielezione presidenziale illimitata come avviene in Venezuela, Ecuador e Nicaragua²⁶⁰.

Particolarmente interessante è, altresì, soffermarsi sui termini in cui, nei testi costituzionali, viene espresso il divieto di rielezione. È evidente quanto la rielezione sia intesa come sinonimo di perpetuazione nel potere e, quindi, autoritarismo e proprio per questo viene previsto il cd. “diritto di resistenza”, presente nei testi costituzionali fin dalla Costituzione francese del 1793. La Costituzione guatemalteca, riferendosi ai diritti e ai doveri dei cittadini, include «difendere il principio dell'alternanza e della non rielezione nell'esercizio della Presidenza della Repubblica» (art. 136.f); quella di El Salvador definisce l'alternanza «indispensabile per il mantenimento della forma di governo e del sistema politico stabiliti» e sancisce che «la violazione di questa norma obbliga all'insurrezione» (art. 8); in termini simili si esprime la norma fondamentale honduregna

²⁵⁸ G. L. Negretto, *La reforma política en América Latina...*, cit., 208 e ss.

²⁵⁹ P. Fernández Barbadillo, *El presidencialismo en el mundo: diferencias entre Estados Unidos de Norteamérica, Iberoamérica y Europa*, cit., 365

²⁶⁰ H. Nogueira Alcalá, *La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa*, cit., 46

che sancisce l'obbligatorietà dell'alternanza alla presidenza e dichiara la violazione di questa regola reato di tradimento (art. 4, 2 e 3). In Iberoamerica, il costituzionalismo ecuadoriano è stato il più costante nel mantenere questo principio, apparso nelle diciotto costituzioni promulgate dal 1830 al 1998, ma scomparso nell'attuale testo²⁶¹.

Come anticipato, a proposito della rielezione presidenziale in America Latina, in dottrina è possibile incontrare tanto posizioni favorevoli quanto contrarie. Le prime coincidono con l'importanza della volontà democratica, di una *leadership* efficace e della responsabilità²⁶². D'altra parte, le argomentazioni contrarie hanno a che fare con la preoccupazione che i presidenti abusino dei poteri dell'Esecutivo e si perpetuino nella carica, accorciando la strada verso la tirannia^{263,264}.

Nohlen sostiene che l'ammissione della rielezione è altrettanto democratica del suo divieto, ma che bisogna tenere presente che quest'ultima è stata una conseguenza di circostanze storiche che sembrano ormai superate. D'altra parte, però, ritiene l'inesistenza di un parametro teorico, cioè non legato alle contingenze, per determinare in modo comparativo il valore democratico della rielezione immediata e per una sola volta rispetto ad una sola rielezione e non immediata o alla non rielezione dell'Esecutivo. Il modello

²⁶¹ P. Fernández Barbadillo, *El presidencialismo en el mundo: diferencias entre Estados Unidos de Norteamérica, Iberoamérica y Europa*, cit., 352

²⁶² Ritornando agli studiosi trattati nel precedente capitolo a proposito del dibattito sulla miglior forma di governo, Linz diffida non solo del presidenzialismo come sistema di governo, ma anche del principio di non rielezione in quanto ritiene che si perda il vantaggio della continuità e dell'efficacia perché un Presidente di successo potrebbe non avere l'opportunità di continuare un programma politico dopo la fine del suo mandato. (J. J. Linz, *Discurso de investidura como «doctor honoris causa»*, Madrid, Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, 1992, 40)

Anche Valenzuela si dichiara favorevole alla rielezione consecutiva dei presidenti, ma per un solo mandato di quattro anni, in quanto tale formula permetterebbe al Presidente di non perdere il potere all'inizio del suo mandato. Tale elemento rientra nel novero di riforme al sistema presidenziale individuate da Valenzuela al fine di renderlo "più agile", insieme all'introduzione di un sistema elettorale proporzionale per l'elezione del Legislativo, l'eliminazione del secondo turno delle elezioni presidenziali e l'introduzione della figura del primo ministro. (A. Valenzuela, *Régimen político y gobernabilidad: la reforma pendiente en América Latina*, in F. González Márquez (a cura di), *Iberoamérica 2020: Retos ante la crisis*, Madrid, Fundación Carolina, Editorial Siglo XXI, 2009, 406)

²⁶³ Tra i tanti D. García Belaúnde, *La Constitución y su dinámica*, Lima, 2006, 156 e M. Duverger, *Francia: Parlamento o Presidencia*, Madrid, Taurus, 1963, 59-60.

Quest'ultimo, in particolare, pone l'attenzione sul fatto che l'esercizio del potere crei naturalmente un pregiudizio favorevole nella mente dei cittadini, a meno che non si verifichi un chiaro fallimento, difficile da misurare, per cui la rielezione è sempre più facile della prima elezione. Un capo di governo, però, non dovrebbe approfittarne per rimanere in carica troppo a lungo, il che sarebbe sgradevole dal punto di vista democratico e negativo dal punto di vista pratico. Infatti, se l'instabilità governativa è deplorabile, allo stesso modo lo è anche l'eccessiva stabilità. Il rinnovo del Presidente permette di cambiare aria, volti e metodi e dovrebbe essere garantito su base regolare. L'unico punto sul quale, a detta di Duverger, si potrebbe discutere è se opporsi alla rielezione immediata (come in America Latina) o se vietare di candidarsi per un nuovo mandato, come negli Stati Uniti.

²⁶⁴ J. M. Carey, *Hybris institucional? Reelección presidencial en América Latina*, cit., 26-27

statunitense – ovvero un mandato presidenziale di quattro anni e la possibilità di rielezione immediata per una sola volta – è democratico quanto la non rielezione prevista in alcuni ordinamenti latinoamericani. Secondo l'Autore, la non rielezione limita il diritto dell'elettore di votare liberamente per i candidati di sua scelta e tale limitazione può essere legittima solo se funzionale alla democrazia. È importante, quindi, chiedersi se la non rielezione, frutto di circostanze storiche, abbia lo stesso grado di legittimità se le contingenze sono diverse, le elezioni sono libere e oneste, l'alternanza non è esclusa da pratiche illecite e se per essere effettiva non deve essere garantita da una norma costituzionale, ma può essere lasciata al libero gioco delle forze politiche²⁶⁵.

È, però, possibile individuare una discriminante nel modo in cui si ottiene l'introduzione della possibilità di rielezione e in particolare di quella immediata. Quando le riforme costituzionali sono progettate sulla base di negoziati legislativi, le modifiche per consentirla sono di solito bilanciate da misure volte a garantire che i poteri presidenziali siano limitati. Al contrario, quando è il risultato di costituzioni nuove, gli attori istituzionali più adatti a limitare i poteri del Presidente in carica in quel momento – vale a dire i legislatori e i tribunali indipendenti – tendono a non partecipare al processo di scrittura del testo e, come si vedrà a proposito dei casi ecuadoriano e boliviano, i presidenti in carica, nonché promotori dei processi costituenti, hanno poi orchestrato sostituzioni costituzionali che hanno aperto la strada alla rielezione indefinita²⁶⁶.

2.2 Una presidenza colegislatrice

Come anticipato, uno degli elementi che distinguono nettamente la forma di governo presidenziale latinoamericana da quella degli Stati Uniti d'America, consiste nella caratteristica di colegislatore del Presidente della Repubblica. Tra gli altri, Nogueira Alcalá, nell'evidenziare le differenze tra i presidenti latinoamericani e quelli statunitensi, sottolinea proprio come in America Latina il Presidente abbia tale caratteristica. A renderlo tale, oltre all'iniziativa legislativa e all'iniziativa esclusiva in determinate materie, sono la possibilità di convocare sessioni straordinarie del Legislativo; di dichiarare l'urgenza nella trattazione dei progetti di legge; di partecipare al dibattito

²⁶⁵ D. Nohlen, *La reelección*, in D. Nohlen - S. Picado - D. Zoiatto (a cura di), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Città del Messico, Fondo de Cultura Económica, Universidad de Heidelberg, Instituto Federal Electoral, 1998, 143

²⁶⁶ J. M. Carey, *Hybris institucional? Reelección presidencial en América Latina*, cit., 26-27

parlamentare su una legge attraverso i ministri; di applicare non solo il veto totale ma anche quello parziale e/o il cd. *pocket veto*; di assumere poteri legislativi²⁶⁷, molto spesso anche senza la delega parlamentaria; di firmare, con l'appoggio dei ministri, ulteriori stanziamenti di bilancio; e di utilizzare misure eccezionali in materia economica e/o sociale, che, lungi dall'essere necessarie a breve termine hanno spesso una perniciosa vocazione alla permanenza²⁶⁸.

I poteri legislativi dei presidenti latinoamericani, inoltre, possono essere considerati in termini di rapporto tra l'esercizio del potere e lo *status quo* legislativo. Quelli che consentono al Presidente di stabilire un nuovo stato della legislazione, o tentare di farlo, sono definiti "proattivi" – come ad esempio il potere di decreto –, quelli che, invece, gli permettono di difendere lo *status quo* dai tentativi di modifica operati dalla maggioranza legislativa vengono definiti "reattivi" – e si tratta principalmente del potere di veto²⁶⁹. Per di più, la maggior parte delle modifiche costituzionali intercorse dal 1978 in poi hanno mantenuto gli ampi poteri legislativi dei presidenti o li hanno aumentati, con particolare riferimento alla loro capacità di promuovere cambiamenti alla legislazione²⁷⁰.

2.2.1 L'influenza sul processo legislativo: iniziativa e altre prerogative presidenziali

I presidenti latinoamericani, soprattutto in materia legislativa, hanno poteri che il loro omologo statunitense non possiede, almeno formalmente. Tra questi il primo a venire in rilievo nell'analisi che si sta conducendo è l'iniziativa legislativa. Mentre in America Latina i presidenti dispongono di tale facoltà in base al dettato costituzionali, negli Stati Uniti tale potere non è previsto costituzionalmente ma, nei fatti, l'influenza presidenziale sulla funzione legislativa del Congresso è così forte che la dottrina parla di "legislative president"²⁷¹. Attraverso l'annuale *State of the Union Message*²⁷² – previsto dall'articolo

²⁶⁷ H. Nogueira Alcalá, *El presidencialismo en la práctica política*, in *Nueva Sociedad*, n. 77/1985, 92

²⁶⁸ E. B. Espinosa-Saldaña, *Presidencialismo latinoamericano: sus alcances, los riesgos que genera a la plena vigencia del Estado de derecho y algunas notas sobre la viabilidad de las propuestas planteadas al respecto*, in C. J. Mora Donatto (a cura di), *Relaciones entre gobierno y Congreso...*, cit., 80

²⁶⁹ L. Mezzetti, *Ruolo ed evoluzione del Parlamento nei sistemi presidenziali latino-americani*, in R. Tarchi (a cura di), *Parlamentarismo e parlamentarismi nel diritto comparato*, cit., 104.

²⁷⁰ G. L. Negretto, *Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina*, in *Journal of Democracy (Spanish Version)*, n.1/2009, 49

²⁷¹ S. J. Wayne, *The Legislative Presidency*, New York, Harper & Row, 1978

²⁷² La natura dei messaggi presidenziali è cambiata di pari passo all'evoluzione del presidenzialismo statunitense. In una prima fase, coincidente con il periodo del cd. "congressional government", erano semplici relazioni sull'attività governativa. Non mancarono, però, eccezioni come nel caso del Presidente

II.3 della Costituzione e a cui viene allegato un elenco di disegni di legge presentati formalmente dai singoli parlamentari – il Capo dell'Esecutivo statunitense dispone, infatti, di un forte potere di impulso legislativo a cui si aggiunge la contestuale prerogativa di presentare il progetto annuale di bilancio²⁷³. Bisogna, inoltre, considerare che la forma di governo statunitense e, di conseguenza, il “potere legislativo” del Presidente sono stati caratterizzati dall'alternanza di cicli di prevalenza congressuale e di cicli presidenziali²⁷⁴. In particolare, la tendenza verso la prevalenza del Presidente all'interno dell'ordinamento

Cleveland che nel 1887 si avvale del suo messaggio per sollecitare il Congresso ad approvare un disegno di legge sulla *tariff reform*. Questa eccezione divenne prassi con Roosevelt e, quindi, con l'inizio della cd. “imperial presidency”. Il messaggio presidenziale si trasformò da rapporto sull'attività governativa a strumento di impulso legislativo. La prassi di enumerare le priorità legislative del Presidente nel programma che annualmente veniva presentato al Parlamento si consolidò con Truman quando venne istituito anche il *President special counsel*, al fine di coadiuvare il Presidente nella formulazione e nella presentazione del programma legislativo annuale, e il *liason unit*, con il compito di collegare Congresso e Casa Bianca. (G. Caravale, *Il Governo Legislatore. Esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Milano, Giuffrè, 2004, 112-113)

²⁷³ S.v., tra gli altri, L. H. Chamberlain, *The President, Congress e Legislation*, New York, Columbia University Press, 1947; M. L. Mezey, *Congress, the President, and Public Policy*, Boulder, Westview Press, 1989; M. E. De Franciscis, *I poteri del Presidente degli Stati Uniti d'America in materia legislativa*, in 1989. *Rivista di Scienze Politiche*, n. 1-2/1991

²⁷⁴ L'evoluzione della presidenza negli Stati Uniti d'America è avvenuta senza modifiche del testo costituzionale ma deriva dalla prassi di governo e dall'avallo della Corte Suprema che, in diverse occasioni, ha fornito un'interpretazione estensiva dell'articolo II.1 che investe il Presidente del potere esecutivo. Bisogna considerare, inoltre, che tale evoluzione è stata fortemente legata alla personalità, all'abilità nella gestione dei rapporti con gli altri organi, allo stile politico e alla sua capacità di utilizzare i mezzi di comunicazione di chi ha rivestito la carica presidenziale.

Passando a delineare, per sommi capi, le fasi che l'istituto presidenziale ha conosciuto nell'ordinamento statunitense, queste hanno riguardato la distribuzione delle competenze sia orizzontalmente, e quindi tra Congresso e Presidente, che verticalmente, ovvero tra Stato federale e singoli Stati.

Il primo periodo – che corrisponde ad un'applicazione più rigida del principio della separazione dei poteri – è quello che contraddistingue tutto il XIX secolo e che termina nei primi decenni del XX secolo. Questa fase è stata caratterizzata dal cd. “federalismo duale”, ovvero da una definita separazione di competenze e di campi di intervento tra i due livelli territoriali, sovrani nei rispettivi ambiti. Per quanto riguarda, invece, il rapporto tra Legislativo ed Esecutivo, questo periodo è stato contraddistinto dalla prevalenza del Congresso sul Presidente tanto da essere definito “congressional government” – utilizzando l'espressione coniata da Wilson nel 1885 – in quanto il Presidente era un esecutore della volontà del Congresso e non gli era riconosciuto un ruolo determinante nel processo legislativo.

Tale sistema di equilibri subì una profonda trasformazione in seguito alla crisi del '29 e alla politica del *new deal* del Presidente Roosevelt. La maggiore rilevanza delle decisioni dell'Esecutivo per la società ebbe l'effetto di modificare i tradizionali rapporti tra poteri favorendo l'intervento del Presidente nel procedimento legislativo e una significativa espansione della delega legislativa. Cambiarono anche i rapporti Stato centrale - singoli Stati con il passaggio ad un federalismo “cooperativo”, caratterizzato dal rafforzamento del ruolo e delle competenze della Federazione a discapito degli Stati. In questa fase, il “congressional government” fu sostituito dalla cd. “imperial presidency”, che conobbe la sua massima espressione con la presidenza Nixon.

Il Congresso ha cercato di recuperare la sua precedente posizione, sia nell'esercizio del potere legislativo che nei rapporti con l'Esecutivo, a partire dagli anni '70 quando alcuni episodi, come la guerra del Vietnam e lo scandalo Watergate, hanno messo in luce i pericoli insiti nella presidenza imperiale.

La crisi della presidenza imperiale ha così aperto una nuova fase del presidenzialismo statunitense che vede l'alternarsi di presidenti più deboli con altri più incisivi. (G. Caravale, *Il Governo Legislatore. Esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, cit., 93 e ss.)

è connessa sia con la sempre maggiore personalizzazione del potere sia con l'importanza assunta dall'indirizzo di politica estera e della difesa²⁷⁵.

Queste dinamiche hanno riguardato ugualmente, come si vedrà, gli ordinamenti latinoamericani ma, a differenza che negli Stati Uniti d'America, in questi casi si sono sviluppate in contesti in cui i presidenti già disponevano formalmente di consistenti poteri.

Con riferimento al potere di iniziativa legislativa, la dottrina riconosce, praticamente unanimemente, che attraverso tale facoltà in America Latina il Presidente è in grado di guidare il lavoro legislativo del Parlamento secondo le priorità del proprio programma di governo²⁷⁶. Questa prerogativa spetta sempre, negli ordinamenti latinoamericani, al Capo dell'esecutivo e in Honduras, Panama e Paraguay anche ai ministri o ai segretari di Stato, che sono ugualmente autorizzati a presentare progetti di legge anche se sempre a nome del Presidente²⁷⁷.

In alcuni ordinamenti è previsto, altresì, l'esercizio dell'iniziativa legislativa esclusiva del Presidente in determinati settori, come per le questioni sociali e di bilancio²⁷⁸. Nell'esperienza uruguayana, ad esempio, l'iniziativa è riservata al vertice dell'Esecutivo per disegni di legge che istituiscano esenzioni fiscali o che fissino un reddito minimo o prezzi massimi per determinate categorie di beni o servizi. Parallelamente, è fatto divieto ai membri del legislativo di emendare la proposta governativa al fine di ampliare le prime,

²⁷⁵ F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, cit., 374 e ss.; A. Di Giovine, *Gli Stati Uniti*, in A. Di Giovine - A. Algostino - F. Longo - A. Mastromarino, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, cit., 395

S.v. W. E. Binkley, *President and Congress*, New York, Vintage Book, 1962; V. A. Schlesinger, *The Imperial Presidency*, Boston, Houghton Mifflin, 1973; J. MacGregor Burns, *Presidential Government. The Crucible Leadership*, Houghton, Boston, 1973; J. M. Bessette - J. Tulis (ed.), *The Presidency in the Constitutional Order*, Baton Rouge, Louisiana State University, 1981; J. L. Sundquist, *The Decline and Resurgence of Congress*, Washington, Brookings Institution, 1981; V. J. T. Patterson, *La presidenza Americana dal 1940*, in T. Bonazzi (a cura di), *La costituzione statunitense e il suo significato odierno*, Bologna, il Mulino, 1988; A. M. Schlesinger, *I cicli della storia americana*, Pordenone, Edizioni Studio Tesi, 1991; G. Sacerdoti Mariani - A. Reposo - M. Patrono, *Guida alla Costituzione degli Stati Uniti d'America*, Firenze, Sansoni, 1991; G. Bognetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, vol. II, *La Costituzione democratica*, Torino, Giappichelli, 2000; M. Comba, *Il Presidente degli Stati Uniti d'America: la persistenza del modello rooseveltiano*, in A. Di Giovine - A. Mastromarino (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2007

²⁷⁶ M. de la Paz Sánchez Manzano, *Caracterización y problemática del presidencialismo iberoamericano*, in *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, n. 53/2000, 278

²⁷⁷ A. Escamilla Cadena - R. Sánchez Gayosso, *Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión de poder*, in *Estudios Políticos*, novena época, n. 37/2016, 117

²⁷⁸ M. de la Paz Sánchez Manzano, *Caracterización y problemática del presidencialismo iberoamericano*, cit., 278

innalzare i secondi o diminuire i terzi²⁷⁹. Anche in Cile la Costituzione del 1980 attribuisce al Presidente l’iniziativa legislativa esclusiva in materia economico-finanziaria, sociale e di bilancio, conferendogli così un ruolo assolutamente dominante nell’ambito del procedimento legislativo²⁸⁰. In Brasile, sono definite leggi di “iniziativa privada” del Presidente della Repubblica, tra le altre, quelle che fissano o modificano la legislazione in materia di Forze Armate e quelle che stabiliscono disposizioni sulla creazione di posizioni, funzioni o impieghi pubblici o sull’aumento della loro retribuzione; sull’organizzazione amministrativa e giudiziaria, sulle questioni fiscali e di bilancio, sui servizi pubblici e sul personale dell’Amministrazione dei Territori; e che prevedono la creazione, la strutturazione e le competenze dei Ministeri e degli organi della Pubblica Amministrazione²⁸¹.

A rafforzare il ruolo del Presidente latinoamericano nel processo legislativo è anche la facoltà di incidere sui tempi del lavoro parlamentare dando priorità ai disegni di legge che reputa maggiormente significativi per il suo mandato. Si tratta del potere di dichiarare l’urgenza legislativa – strumento che non ha un analogo nell’ordinamento statunitense – attraverso cui la presidenza stabilisce un periodo di tempo specifico (generalmente 30 giorni) per l’approvazione di determinati progetti legislativi.

Tra le costituzioni che la contemplano ci sono quelle di Cile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Repubblica Dominicana e Uruguay²⁸². In Uruguay se al momento della presentazione di una proposta di legge governativa viene dichiarata l’urgenza vi è una scansione temporale stringente per l’approvazione o la reiezione. La peculiarità di tale procedura risiede nel fatto che, se nei termini indicati, una delle due camere non si è pronunciata il silenzio ha valore di approvazione. Vi è, quindi, un’evidente predominanza dell’Esecutivo. Detta previsione trova, però, un duplice temperamento in quanto, da una parte, il Presidente può dichiarare urgente una sola proposta per volta e nessun’altra

²⁷⁹ E. Mostacci, *L’altra faccia del presidenzialismo latinoamericano: Costa Rica e Uruguay*, in S. Bagni – S. Baldin (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 113

²⁸⁰ F. Duranti, *La forma di governo presidenziale in Argentina e Cile*, in S. Bagni – S. Baldin (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 126

²⁸¹ Cámara de Senadores de México, *Comparativo de las constituciones de los regímenes presidenciales en América Latina*, 4

²⁸² J. J. Orozco Henríquez, *Tendencias recientes en los sistemas presidenciales latinoamericanos*, cit., 840

Riferimenti costituzionali: Cile (art. 71), Colombia (art. 163), Ecuador (art. 155), Paraguay (art. 210 e 238.12), Repubblica Dominicana (art. 30) e Uruguay (art. 168.7)

dichiarazione è ammessa finché non siano spirati i termini per l'approvazione di quella in corso e, dall'altra, ciascuna camera può smentire la dichiarazione presidenziale con una delibera a maggioranza qualificata dei 3/5 dei suoi membri²⁸³.

Per influenzare l'agenda delle politiche pubbliche gli esecutivi latinoamericani dispongono, altresì, della facoltà di convocare sessioni straordinarie del Congresso. Questo potere è previsto da tutte le costituzioni dell'area, alcune delle quali attribuiscono esplicitamente al Presidente anche la facoltà di definirne l'agenda. A tal proposito, in Colombia, il potere di convocazione non corrisponde al Presidente ma al Governo Nazionale, che comprende anche i ministri e i direttori dei dipartimenti amministrativi, ed è quindi esercitato attraverso il Presidente o il rispettivo ministro o capo (artt. 115 e 200.2). Talvolta è previsto anche che questo potere presidenziale possa essere esercitato attraverso un altro organo, ad esempio la Commissione permanente in Honduras (art. 245.6) o il Presidente dell'Assemblea nazionale in Nicaragua (art. 150.7). Infine, vale la pena ricordare che in Messico la decisione del Presidente non è sufficiente, ma è necessario l'accordo della Commissione Permanente (art. 78.IV)²⁸⁴.

2.2.2 Le facoltà normative

Se negli Stati Uniti la Costituzione prevede solo un potere regolamentare del Presidente e la facoltà del Congresso di emanare leggi di delega si è sviluppata solo in via di prassi²⁸⁵, in America Latina a rendere i presidenti colegislatori è, altresì, la previsione della legislazione di urgenza o della cd. *habilitación legislativa*, per cui il ramo esecutivo è autorizzato ad assumere la funzione legislativa in base a specifiche disposizioni del testo costituzionale – legate soprattutto a situazioni di emergenza e crisi – o su delega del

²⁸³ E. Mostacci, *L'altra faccia del presidenzialismo latinoamericano: Costa Rica e Uruguay*, in S. Bagni – S. Baldin (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 113

²⁸⁴ J. J. Orozco Henríquez, *Tendencias recientes en los sistemas presidenciales latinoamericanos*, cit., 839

²⁸⁵ I primi tentativi del Congresso di approvare leggi di delega (al Presidente, alla sua amministrazione, alle commissioni indipendenti, agli Stati) furono dichiarati illegittimi dalla Corte Suprema sulla base del principio per cui una potestà delegata come quella legislativa – che è delegata dalla Costituzione al Congresso – non può essere a sua volta affidata ad un altro soggetto. Con l'avvento del *New Deal*, però, date le esigenze dello Stato sociale, si diffuse enormemente questo tipo di leggi e la conseguente normativa delegata, che ha forza di legge. La Corte si è quindi adeguata a tale prassi a condizione – di fatto non rispettata – che il Congresso indichi un *intelligible principle* in base al quale esercitare la delega. (A. Di Giovine, *Gli Stati Uniti*, in A. Di Giovine - A. Algostino - F. Longo - A. Mastromarino, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, cit., 392). Per una trattazione dettagliata sul tema si rinvia a G. Caravale, *Il Governo Legislatore. Esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, cit., 192 e ss.

Legislativo. Questa facoltà normativa riconosciuta ai presidenti latinoamericani è stata definita “secretismo legislativo” in quanto la mancanza di pubblicità e di pluralismo, tipica degli atti con forza di legge data l’assenza di dibattito parlamentare, non è stata supplita da sufficienti meccanismi di compensazione.

Per quanto riguarda la facoltà di emettere decreti presidenziali, in otto Paesi – Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Messico, Panama, Paraguay e Uruguay – le costituzioni non specificano questa facoltà del Capo dell’esecutivo e tale ambiguità ha fatto sì che questo strumento diventasse una pratica comune che non contraddice la Costituzione. I restanti dieci Paesi consentono esplicitamente i decreti presidenziali e di questi Brasile, Honduras, Nicaragua, Perù e Venezuela pongono restrizioni alle aree in cui l’Esecutivo può utilizzare questa prerogative, al contrario di Argentina, Brasile, Cile e Colombia dove possono essere utilizzati in qualsiasi materia. Inoltre, nei Paesi dell’America Centrale e in alcuni Paesi del Cono Sud, come Paraguay, Uruguay e Venezuela, le costituzioni non specificano limiti a questo potere²⁸⁶. Vi sono, poi, disposizioni che privilegiano il ramo esecutivo rispetto a quello legislativo nella risoluzione di determinate questioni in Argentina, Brasile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Panama e Venezuela.

Con particolare riferimento alla decretazione d’urgenza, in alcuni casi, come in Venezuela, Honduras e Perù, è previsto che il Presidente possa emettere i decreti legge necessari in materia economica ma solo qualora lo richieda l’interesse nazionale o per affrontare una situazione di emergenza o eccezionale, come in Argentina²⁸⁷, Cile ed Ecuador. Il Presidente argentino, infatti, in circostanze eccezionali, nelle quali non sia possibile attendere, per ragioni di necessità e urgenza, il tempo necessario per il procedimento di formazione della legge può adottare decreti legge che non possono però intervenire in materia penale, fiscale, elettorale e di disciplina dei partiti politici e sono controfirmati da tutti i ministri. Inoltre, devono essere sottoposti dal Capo di Gabinetto, entro dieci giorni dalla sua adozione, alla Commissione bicamerale permanente – composta da deputati e senatori proporzionalmente alla composizione di entrambe le camere – che nei successivi dieci giorni deve rendere il suo parere in materia al

²⁸⁶ A. Escamilla Cadena - R. Sánchez Gayosso, *Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión de poder*, cit., 117-118

²⁸⁷ M. de la Paz Sánchez Manzano, *Caracterización y problemática del presidencialismo iberoamericano*, cit., 281; J. J. Orozco Henríquez, *Tendencias recientes en los sistemas presidenciales latinoamericanos*, cit., 832

Congresso²⁸⁸. La Costituzione dell'Ecuador (art. 165), ad esempio, autorizza in caso di emergenza il Presidente a pubblicare decreti che abbiano ad oggetto questioni come la riscossione anticipata di imposte, la riallocazione di fondi pubblici, l'imposizione della censura, la mobilitazione delle Forze armate e della Polizia nazionale e la chiusura di porti, aeroporti e valichi di frontiera²⁸⁹.

Per quanto concerne, infine, la delega legislativa al Presidente da parte del Congresso, questo strumento è previsto solo in sette Paesi latinoamericani (Argentina, Brasile, Cile, Colombia, Messico, Panama e Perù) e di questi Cile, Colombia e Messico hanno stabilito restrizioni sui tempi e sulle materie della delega²⁹⁰. In Cile, ad esempio, la Costituzione stabilisce che il Congresso può, attraverso una legge, conferire al Presidente delega all'adozione di decreti con forza di legge nelle materie non riservate alle Camere. Il decreto emanato dall'Esecutivo rimane vigente per un anno dalla sua entrata in vigore e la legge delega può stabilire ulteriori condizioni e limitazioni²⁹¹. In Argentina la delega legislativa al Presidente è prevista solo in materia di organizzazione amministrativa e in Messico unicamente per la regolamentazione economica, come le tariffe e il commercio estero²⁹². La possibilità di abusi presidenziali in quest'ambito è però possibile soprattutto quando le costituzioni non definiscono in modo preciso e dettagliato i poteri delegati.

Le facoltà normative riconosciute al Presidente in America Latina rappresentano una delle manifestazioni più importanti dei suoi cd. "poteri proattivi" dato che, anche quando la maggioranza ha il potere di abrogare l'atto, l'Esecutivo gioca sempre un ruolo di prim'ordine nella produzione normativa per tre motivi inerenti al processo di formazione dell'atto normativo stesso: a differenza del progetto di legge approvato dal Congresso, è già legge prima che il ramo legislativo abbia l'opportunità di opporsi ad esso; i presidenti possono prevaricare l'ordine del giorno con un numero elevato di decreti impedendo al Parlamento di esaminare i provvedimenti prima che abbiano un effetto irreversibile; e, infine, questo potere può essere usato strategicamente, cercando di individuare un punto

²⁸⁸ F. Duranti, *La forma di governo presidenziale in Argentina e Cile*, in S. Bagni – S. Baldin (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 127

²⁸⁹ E. Bulmer, *Los poderes de emergencia. Guía Introductoria 18 para la Elaboración Constitucional*, Idea Internacional, 2021, 26

²⁹⁰ A. Escamilla Cadena - R. Sánchez Gayosso, *Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión de poder*, cit., 118

²⁹¹ F. Duranti, *La forma di governo presidenziale in Argentina e Cile*, in S. Bagni – S. Baldin (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 127

²⁹² J. J. Orozco Henríquez, *Tendencias recientes en los sistemas presidenciales latinoamericanos*, cit., 839

nello spazio politico al quale la maggioranza parlamentare è indifferente nel lasso di tempo intercorrente tra *status quo* ed emanazione del decreto²⁹³.

2.2.3 Il potere di veto

Come già detto, un'altra importante componente che rappresenta un tratto caratteristico del costituzionalismo latinoamericano è la possibilità per il Presidente di esercitare sui disegni di legge approvati dal Congresso non solo un veto totale, ma anche il cd. *veto de bolsillo* o *pocket veto* e/o un veto parziale (*item veto*), ritenuto incostituzionale dalla Corte Suprema degli Stati Uniti d'America (*Clinton v. City of New York*, 1998)²⁹⁴. Il potere di veto è uno strumento tipico dei sistemi presidenziali e fa parte di quel meccanismo di pesi e contrappesi funzionale all'equilibrio all'interno di questa forma di governo. Come si vedrà, a renderlo uno strumento vantaggioso per il Presidente in America Latina è la sua disciplina e in particolare i tempi previsti per la sua apposizione e la maggioranza legislativa richiesta per superarlo.

A prevedere esclusivamente il veto totale sono i soli ordinamenti di Bolivia, Guatemala e Repubblica Dominicana, mentre i paesi che contemplano anche quello parziale sono Messico, Nicaragua, Panama, Uruguay e Venezuela. A loro volta, Cile, El Salvador e Honduras, oltre al veto totale, disciplinano anche il cd. "veto de bolsillo". Esistono anche casi in cui il Capo dell'esecutivo è autorizzato a utilizzare tutti e tre i tipi di veto, come in Argentina, Brasile, Colombia, Costa Rica, Ecuador e Paraguay²⁹⁵.

Il veto presidenziale può essere superato a maggioranza assoluta – in Brasile, Colombia, Nicaragua, Paraguay, Perù e Ecuador quando si tratta del veto parziale –, dei 3/5 – in Uruguay, quando si tratta dell'esercizio del veto totale – o dei 2/3 – in Argentina, in Ecuador in caso di veto totale, in Messico e a Panama. Nel caso in cui non venga raggiunto un accordo tra le camere, sia per insistere sul disegno di legge originale che per approvare le osservazioni, il disegno di legge viene archiviato e non può essere trattato fino alla seguente legislatura²⁹⁶. In Costa Rica qualora le proposte emendative presidenziali siano

²⁹³ L. Mezzetti, *Ruolo ed evoluzione del Parlamento nei sistemi presidenziali latino-americani*, in R. Tarchi (a cura di), *Parlamentarismo e parlamentarismi nel diritto comparato*, cit., 104-105

²⁹⁴ Sul tema della disciplina del potere di veto negli Stati Uniti si rimanda, tra tutti, a A. Buratti, *Veti presidenziali: Presidenti e maggioranze nell'esperienza costituzionale statunitense*, Roma, Carocci, 2012

²⁹⁵ A. Escamilla Cadena - R. Sánchez Gayosso, *Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión de poder*, cit., 117

²⁹⁶ M. de la Paz Sánchez Manzano, *Caracterización y problemática del presidencialismo iberoamericano*, cit., 283

adottate dall'Assemblea a maggioranza semplice, al Presidente è fatto obbligo di promulgazione. Particolarmente interessante appare il caso dell'Uruguay laddove, oltre all'adesione esplicita alle obiezioni presentate dal Presidente, è prevista anche quella tacita. Infatti, in caso di inerzia prolungata per più di trenta giorni, si considera approvato il testo così come emendato secondo i rilievi dell'Esecutivo²⁹⁷. Per quanto riguarda nello specifico il veto parziale questo, ad esempio, è disciplinato espressamente nella norma fondamentale argentina, che consente al Presidente la significativa prerogativa di promulgare solo parte di una legge approvata dal Congresso, rinviando il restante testo alle Camere per un nuovo esame²⁹⁸.

2.3 I poteri straordinari e di crisi del Presidente

L'altro elemento che ci si è proposti di analizzare in questo studio sulle caratteristiche proprie della forma di governo presidenziale latinoamericana riguarda le facoltà straordinarie o di crisi in capo al Presidente in America Latina. A differenza che negli Stati Uniti d'America dove questo potere non è previsto costituzionalmente – ma è ricavato implicitamente da alcune clausole costituzionali ed è disciplinato esplicitamente dal *National Emergencies Act* del 1976 che formalizza le prerogative emergenziali del Capo di Stato e pertanto è utilizzato molto sovente dai presidenti –, tutti i presidenti della subregione latinoamericana contano con poteri di questo tipo al fine di affrontare situazioni speciali o straordinarie, che vanno dai disastri naturali alla guerra o ai disordini sociali che potrebbero minacciare la pace interna²⁹⁹. In generale le motivazioni più citate nei testi costituzionali sono: necessità pubblica, guerra, invasione, ribellione, catastrofe, calamità generale, alterazione dell'ordine pubblico, epidemia, sicurezza nazionale, tumulti interni e in base alla causa che ne determina l'applicazione assumono denominazioni diverse³⁰⁰. In questi casi, il Presidente, direttamente o previa

²⁹⁷ E. Mostacci, *L'altra faccia del presidenzialismo latinoamericano: Costa Rica e Uruguay*, in S. Bagni – S. Baldin (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 114

²⁹⁸ F. Duranti, *La forma di governo presidenziale in Argentina e Cile*, in S. Bagni – S. Baldin (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 127

²⁹⁹ A. Escamilla Cadena - R. Sánchez Gayosso, *Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión de poder*, cit., 118

³⁰⁰ Attualmente sono costituzionalmente regolati come «Stato di emergenza» in Nicaragua, Repubblica Dominicana, Colombia, Cile, Colombia, Ecuador, Perù, Venezuela e Cuba; «Stato di assedio» in Honduras, Repubblica Dominicana, Brasile, Argentina, Bolivia, Cile e Perù; «Stato di guerra» in Colombia e Cuba; «Stato di mobilitazione bellica» a Cuba; «Stato di difesa» in Brasile; «Stato di eccezione» in Paraguay, «Stato di agitazione» in Colombia e Venezuela; «Stato di assemblea» in Cile; «Stato di emergenza» a

autorizzazione del Congresso, ma in ogni caso con l'accordo dei ministri o dei segretari di Stato, sospende alcuni diritti fondamentali e, spesso, detta le misure legislative, con validità specifica, necessarie per affrontare la situazione. Nonostante l'eccezionalità della situazione di emergenza, va notato che per gran parte del XX secolo diversi paesi della regione sono stati caratterizzati dall'abuso di questo potere da parte dei presidenti, anche in tempi di piena pace e stabilità³⁰¹.

Una delle formule presenti nelle costituzioni latinoamericane consiste nell'affidare espressamente al ramo esecutivo il compito di adottare le misure appropriate per affrontare le minacce all'ordine costituzionale. Un altro metodo consiste, invece, nel determinare stati eccezionali in cui i poteri pubblici, e in particolare l'Esecutivo, data la sua maggiore agilità, possono assumere poteri predeterminati nella Costituzione o nella legge. L'applicazione profusa di tale normativa fa sì che la dichiarazione di emergenza in Latinoamerica sia vista come una situazione di normalità costituzionale, al contrario di ciò che accade, per esempio, nei sistemi eccezionali europei, dove comporta una vera e propria deroga al regime costituzionale³⁰².

Durante la vigenza degli stati d'eccezione in generale è smantellato lo Stato di diritto e sono sospesi i diritti umani. Tra questi i più comunemente interrotti sono la libertà di movimento e di locomozione; quelle di pensiero, di parola e di opinione; il diritto di riunione; il diritto a un giusto processo e quello di sciopero. Tale sospensione può essere prolungata di 30 giorni in Costa Rica, El Salvador, Guatemala e Colombia; di 45 in Honduras e Paraguay; di 60 in Brasile, Ecuador, Perù, Paraguay e Bolivia; di 90 in Colombia e Cile. Questi stati sono proclamati attraverso decreti, che possono essere emanati dall'organo legislativo e, in caso di sua sospensione, da quello esecutivo in Argentina, Costa Rica, Cuba e Repubblica Dominicana; dal Presidente con l'accordo del Consiglio dei Ministri e la ratifica dell'organo legislativo in Bolivia, Guatemala, Honduras, El Salvador, Messico, Nicaragua, Porto Rico e Venezuela; dal Presidente con

Panama; «Stato di allarme» in Venezuela; «Stato di catastrofe» in Cile. (D. Valadés, *La dictadura constitucional en América Latina*, Città del Messico, UNAM, 1974; C. Villabella, *Las Constituciones de Iberoamérica*, Habana, EMPES, 2002)

³⁰¹ J. J. Orozco Henríquez, *Tendencias recientes en los sistemas presidenciales latinoamericanos*, cit., 834

³⁰² M. de la Paz Sánchez Manzano, *Caracterización y problemática del presidencialismo iberoamericano*, cit., 278 e ss.

la ratifica del Legislativo in Uruguay; dal solo Presidente in Cile e in Ecuador; e dal Presidente con l'accordo del Consiglio dei Ministri in Colombia, Panama e Perù³⁰³.

Particolarmente interessante risulta il modello delineato a tal proposito dalla Costituzione della Costa Rica in quanto spiccatamente garantista per i diritti della cittadinanza e per il ruolo del Legislativo, a cui spetta con maggioranza qualificata dei 2/3 dei componenti, dichiarare la sospensione di alcuni diritti costituzionalmente sanciti per massimo un mese. Il governo, inoltre, dovrà rendere conto delle misure intraprese alla prima riunione utile. Il procedimento uruguayo, al contrario, enfatizza il ruolo decisionale dell'Esecutivo. In caso di attacco militare straniero o di disordini interni il Presidente, in concerto con il Consiglio dei ministri, può assumere le misure che ritiene opportune, dovendole poi comunicare all'Assemblea generale entro 24 ore. Sarà, quindi, quest'ultima a deliberare in via definitiva. La differenza tra i due schemi delineati appare sottile ma non va sottovalutata in quanto il Presidente uruguayo potendo agire autonomamente per primo, seppur per poche ore, ha la possibilità di determinare i tempi e il perimetro di gioco in un eventuale scontro con la maggioranza parlamentare³⁰⁴. A disporre di ampi poteri in relazione alla disciplina degli stati di eccezione ed emergenza sono anche i Presidenti cileno e argentino. La Costituzione del Cile dedica un intero capo (*Estado de excepción constitucional*) all'analitica disciplina degli stati di eccezione, che possono essere decretati – nelle ipotesi di guerra interna ed esterna, grave disordine interno, emergenza e calamità pubblica, dal solo Presidente della Repubblica, che ne determina anche l'area di applicazione territoriale. È prevista la partecipazione successiva del Congresso nei soli casi di stato di assedio e di catastrofe. Per il primo il Congresso deve pronunciarsi, accettando o rigettando la dichiarazione presidenziale, entro cinque giorni e lo stato emergenziale non può durare per più di quindici giorni, senza possibilità di reiterazione. Nel secondo caso, invece, trascorsi sei mesi dalla dichiarazione dello stato di catastrofe, il Congresso, già informato delle misure prese per la gestione della situazione emergenziale al momento della sua dichiarazione, può pronunciarsi per la sua cessazione, salvo che il Presidente non richieda – con il conseguente assenso del Congresso – la proroga per un ulteriore periodo, che può essere anche superiore ad un

³⁰³ D. Valadés, *La dictadura constitucional en América Latina*, Città cit.; C. Villabella, *Las Constituciones de Iberoamérica*, cit.

³⁰⁴ E. Mostacci, *L'altra faccia del presidenzialismo latinoamericano: Costa Rica e Uruguay*, in S. Bagni – S. Baldin (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 115

anno. Lo stato di emergenza in caso di grave alterazione dell'ordine pubblico o di grave pericolo per la sicurezza nazionale, invece, può essere dichiarato dall'Esecutivo per un periodo di quindici giorni e per eventuali proroghe successive, che avranno sempre la durata di quindici giorni, deve ottenere l'assenso previo del Congresso. La Costituzione del 1980 precisa quali sono le libertà e i diritti costituzionali che possono subire limitazioni per ciascuna delle varie fattispecie menzionate, specifica che non possono estendersi agli organi costituzionali né ai titolari delle rispettive cariche e stabilisce che continua ad applicarsi la garanzia dell'intervento giurisdizionale.

Per quanto concerne l'Argentina il Presidente può dichiarare lo stato di assedio in caso di attacco esterno o di disordini interni, decretando la sospensione delle garanzie costituzionali dei cittadini, senza però poter comminare pene o condanne, ma potendo disporre arresti o trasferimenti coatti. Nella prima ipotesi la dichiarazione dello stato d'emergenza deve avvenire previo consenso del Senato, nella seconda, invece, può avvenire senza l'accordo previo del Congresso quando tale organo non è in sessione, spettando, altrimenti, in via esclusiva all'Assemblea³⁰⁵.

3. Le diverse modalità di parlamentarizzazione

Dopo aver descritto gli elementi che si ritiene rendano possibile considerare la forma di governo presidenziale latinoamericana come una forma di governo a sé stante, si tratterà l'ultimo tema che ci si era prefissati di analizzare ovvero la parlamentarizzazione³⁰⁶ degli

³⁰⁵ F. Duranti, *La forma di governo presidenziale in Argentina e Cile*, in S. Bagni – S. Baldin (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 129-130

³⁰⁶ Valadés rileva che con tale espressione si può intendere: il processo di costruzione di un sistema di natura parlamentare; l'incorporazione di istituzioni di origine parlamentare in un altro tipo di sistema politico, allo scopo di assimilarlo al sistema parlamentare; e l'adozione di istituzioni di origine parlamentare, ma conservando la struttura di base del sistema ricevente. Pertanto, bisogna distinguere tra parlamentarizzazione del sistema costituzionale e parlamentarizzazione del sistema presidenziale. Nel primo caso, l'intera struttura costituzionale del potere politico tende ad essere adattata al sistema parlamentare, che viene incorporato immediatamente o gradualmente per sostituire il sistema vigente. Nel secondo caso, invece, la struttura esistente rimane, ma vi si aggiungono alcune istituzioni di controllo politico di origine parlamentare, anche con alcune differenze rispetto al disegno originario. A caratterizzare gli ordinamenti latinoamericani è appunto quest'ultimo tipo di parlamentarizzazione. (D. Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, Città del Messico, UNAM, 2011, 5-6)

L'A. riporta che, in tale ambito, la prospettiva proposta più innovativa è stata quella di Bruce Ackerman, in *La nuova separazione dei poteri* (Roma, Carrocci, 2003), la cui tesi di un sistema presidenziale parlamentare è molto suggestiva, e rientra nella grande tendenza a rinnovare i sistemi presidenziali. Ackerman esprime il suo egual rifiuto tanto per il modello "Westminister" quanto per il "Washington" e propone un altro disegno istituzionale di separazione dei poteri che definisce parlamentarismo limitato o ristretto, individuandolo come una miglior opzione per il governo democratico. Invece, a proposito del caso

ordinamenti latinoamericani. Come già rilevato, è possibile individuare una tendenza nei sistemi presidenziali, particolarmente accentuata in America Latina, a introdurre sfumature o strumenti parlamentari – quali la figura del capo di gabinetto o premier; varie forme di censura o di sfiducia al gabinetto o a singoli ministri; e il potere del Presidente, in determinate situazioni, di sciogliere il Congresso³⁰⁷.

Le caratteristiche distintive del presidenzialismo latinoamericano rispetto a quello statunitense e le differenze tra i paesi dell'area sono state evidenziate da diversi studiosi nel tentativo di delineare una classificazione di questa forma di governo. Così, in base alle sue distinte applicazioni, la forma di governo presidenziale in America Latina è stata descritta come: presidenzialismo con democrazia o presidenzialismo con schema autoritario³⁰⁸; presidenzialismo puro, ibrido e intermedio³⁰⁹; puro, attenuato e di approssimazione parlamentare³¹⁰; modello presidenziale puro; presidenziale moderato, presidenziale con correttivi parlamentari³¹¹. Nohlen ha evidenziato l'esistenza di ordinamenti contraddistinti da: iperpresidenzialismo o presidenzialismo dominante; presidenzialismo rafforzato o razionalizzato; puro o equilibrato; attenuato; e parlamentarizzato³¹². Sánchez Agesta ha individuato: presidenzialismo puro; attenuato; in approssimazione al parlamentarismo, il governo collegiale dell'Uruguay dal 1952 al 1966 e il regime socialista di Cuba³¹³. Cumplido parla di governo presidenziale con un Esecutivo rinvigorito, governo presidenziale parlamentare, governo presidenziale

messicano – ma applicabile a tutti gli ordinamenti latinoamericani –, Jorge Carpizo (in *México: sistema presidencial o parlamentario*, in *Revista Latinoamericana de Derecho*, n. 1/2004) dichiarandosi favorevole al mantenimento del sistema presidenziale, sottolinea la necessità di rinnovarlo senza però indebolirlo. Tra le misure che propone per raggiungere questo obiettivo vi sono: modificare alcune delle nomine del gabinetto presidenziale attribuendole al Congresso; introdurre la figura del capo del gabinetto dei ministri, responsabile nei confronti tanto del Presidente quanto del Congresso; creare un organo efficiente nel Congresso per controllare le facoltà che rientrano nel “potere di borsa”; rivedere il sistema costituzionale della responsabilità del Presidente affinché non eserciti funzioni che gli sono estranee. (D. Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, cit, 8 e ss.)

³⁰⁷ J. Carpizo, *Características esenciales del sistema presidencial y influencias para su instauración en América Latina*, cit., 64

³⁰⁸ P. Biscaretti di Ruffia, *Introducción al derecho constitucional comparado*, 2a ed., Città del Messico, Fondo de Cultura Económica, 2000, 190

³⁰⁹ G. Bidart Campos, et al., *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, Città del Messico, UNAM, 1988, 54

³¹⁰ K. Loewestein, *Teoría de la Constitución*, Barcellona, Ariel, 1998, 42

³¹¹ A. Rivera Pineda - C. M. Villabella Armengol, *División de poderes y forma de gobierno. El presidencialismo en América Latina*, in D. Valadés - M. Carbonell (a cura di), *El Estado constitucional contemporáneo*, cit.

³¹² D. Nohlen, *El presidencialismo: análisis y diseños institucionales en su contexto*, in *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 2012, 49 ss..

³¹³ L. Sánchez Agesta, *Principios de Teoría Política*, Madrid, Editora Nacional, 1976, 248

controllato e regime presidenziale autoritario³¹⁴. Da una prospettiva sociologica, Colomer distingue tra dittature oligarchiche, dittature militari, regimi populistici e regimi democratici, per poi stabilire una classificazione basata sul rapporto interno tra poteri costituzionali e comportamento istituzionale e sul rapporto esterno tra la presidenza e gli altri poteri e la società nel suo complesso. Questa classificazione comprende il presidenzialismo egemonico d'eccezione; quello egemonico democratico costituzionale; quello con soggezione parlamentare; e, infine, il presidenzialismo autonomo dell'equilibrio dei poteri³¹⁵. Anche Carpizo ha distinto diversi tipi di presidenzialismo: puro, predominante, temperato, con sfumature parlamentari e parlamentarizzato. Avuto riguardo al dato politico, al sistema dei partiti ed ai sistemi elettorali nelle loro interazioni con la Costituzione materiale, l'Autore è giunto poi a delineare una seconda tipologia, articolata in presidenzialismo egemonico, equilibrato e debole. Inoltre, tenendo conto dell'interazione della norma con la realtà costituzionale, ha messo in evidenza come i tipi ideali di presidenzialismo puro, predominante, temperato e con sfumature parlamentari possano formare nella realtà un presidenzialismo egemonico, equilibrato o debole, mentre il presidenzialismo parlamentare può essere solo egemonico o debole³¹⁶.

Nogueira Alcalá, evidenzia come, sebbene i sistemi presidenziali latinoamericani presentino aspetti tecnici e costituzionali, che li differenziano dal tipo di governo presidenziale degli Stati Uniti d'America e permettono di classificarli come sistemi "presidenzialisti" o "presidenziali egemonici", è possibile distinguere diverse modalità di presidenzialismo democratico in America Latina³¹⁷. La prima distinzione che l'Autore realizza, infatti, è tra regimi autoritari con formule presidenzialiste – come nel caso del Cile tra il 1981 e il 1990, nonché dell'Argentina, del Brasile e dell'Uruguay sotto l'autoritarismo militare tra gli anni '60 e '80 – e presidenzialismi democratici. Questi ultimi, a loro volta, possono essere classificati, secondo il criterio istituzionale dell'interrelazione tra Esecutivo e Legislativo e delle loro rispettive competenze, in presidenzialismi puri, parlamentarizzati attenuati e parlamentarizzati egemoni³¹⁸.

³¹⁴ F. Cumplido Cereceda, *El sistema democrático en América Latina*, cit., 10 e ss.

³¹⁵ A. Colomer, *El presidencialismo Iberoamericano*, in *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Città del Messico, Universidad Autónoma de México, 1992, 139 e ss.

³¹⁶ J. Carpizo, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, Città del Messico, UNAM, 2009, 193 e ss..

³¹⁷ H. Nogueira Alcalá, *La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa*, cit., 27

³¹⁸ *Ibidem*, 29

3.1 Il “presidenzialismo puro” in America Latina

Come è evidente, la maggior parte delle classificazioni considerano l'elemento della parlamentarizzazione come decisivo per descrivere gli ordinamenti latinoamericani. Tra le diverse classificazioni proposte dalla dottrina e sopra ricordate appaiono particolarmente interessanti quella elaborata da Carpizo e, in particolare, quella individuata da Nogueira Alcalá. A partire da queste si analizzeranno, nelle pagine che seguono, gli elementi parlamentari presenti negli ordinamenti presidenziali dell'America Latina.

Approfondendo la categorizzazione elaborata dal giurista messicano, il presidenzialismo predominante è caratterizzato dal conferimento al Presidente di poteri accresciuti rispetto all'idealtipo del presidenzialismo puro e lo concepisce quale asse fondamentale del sistema politico-costituzionale. Si tratta di una versione applicativa della forma di governo presidenziale che ammette un disequilibrio a favore dell'Esecutivo e attenua la funzionalità dei meccanismi di controllo e contrappeso tipici del prototipo puro. Si tratta della forma di governo che ha conosciuto una diffusa ricezione nel corso del XIX e fino alla fine del XX secolo, quando è emersa nel costituzionalismo latinoamericano la tendenza a ricercare un maggiore equilibrio tra i poteri, anche se le riforme costituzionali attuate in Bolivia (1994), Ecuador (1996 e 1998) e Venezuela (1999) hanno denotato una controtendenza nella direzione di un rafforzamento dei poteri presidenziali. Attualmente, il presidenzialismo predominante è rinvenibile, secondo Carpizo, nell'esperienza costituzionale della Repubblica Dominicana. Per quanto concerne, la categoria del presidenzialismo temperato questa possiederebbe un valore meramente storico. Antitetica rispetto al modello predominante, essa riconosce nel potere legislativo il *pivot* del sistema politico-costituzionale e riduce conseguenzialmente le facoltà normative presidenziali, sottraendogli anche il potere di veto. Ne è stato un esempio la Costituzione messicana del 1857, fino alla riforma del 1874, che – come si vedrà più nel dettaglio nella parte dedicata a questo ordinamento – stabilì un forte Congresso unicamerale anche in quanto il Presidente non era dotato del potere di veto e poteva solo realizzare osservazione alle leggi, superabili dal Congresso a maggioranza semplice dei presenti. Il presidenzialismo con tratti parlamentari, invece, risulta innervato da elementi tipici della forma di governo parlamentare, in particolare dalla presenza di un Consiglio dei ministri che affianca il Presidente quale componente aggiuntiva del potere

esecutivo, nonché dall'istituto della sfiducia nei confronti dei singoli ministri. Si tratta della forma di governo presente in Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panama e Paraguay. Il presidenzialismo parlamentarizzato, infine, si differenzia dalla precedente categoria in quanto contempla la facoltà del Congresso di censurare i ministri e, aggiuntivamente, ne ammette la rimozione o le dimissioni a prescindere dalla volontà del Presidente. In alcuni casi, quest'ultimo può sciogliere anticipatamente il Legislativo e indire nuove elezioni, fermo restando il mandato presidenziale. Si tratta della forma di governo adottata in Argentina, Colombia, Guatemala, Peru, Uruguay e Venezuela³¹⁹.

Il "presidencialismo puro" delineato da Carpizo, che fa rientrare in questa categoria gli ordinamenti che si avvicinano maggiormente al modello originario statunitense anche se caratterizzati – data l'influenza spagnola della Costituzione di Cadice del 1812 – da alcuni elementi come la controfirma ministeriale degli atti del Presidente e, al contrario degli Stati Uniti d'America, dalla facoltà di iniziativa legislativa del Presidente e dalla mancata ratifica del Senato delle nomine dei ministri o segretari di Stato –³²⁰, è differente nella classificazione elaborata da Nogueira Alcalà. Questi ritiene che tale categoria non esisterebbe nella realtà latinoamericana e la tipologia "pura" latinoamericana non corrisponde ad una forma di governo simile a quella nordamericana, ma è propria di tutti quegli ordinamenti che possiedono le caratteristiche che si sono trattate in precedenza senza alcuna sfumatura parlamentare rilevante, ovvero Brasile, Cile, Honduras, Messico e Repubblica Dominicana. Infatti, per quanto in tali ordinamenti sono previsti strumenti di controllo parlamentare sull'Esecutivo – che comprendono richieste di informazioni, commissioni d'inchiesta e interrogazioni parlamentari – non si configura in nessuno di questi la responsabilità politica dei ministri nei confronti del Parlamento.

3.2 Il "presidencialismo parlamentare attenuato"

Passando adesso ad illustrare le caratteristiche del presidenzialismo parlamentare attenuato, invece, il Parlamento funge da contrappeso istituzionale al Capo dello Stato, che deve tener conto della composizione dell'organo legislativo per definire gli orientamenti della politica del suo governo. Il Legislativo è dotato di ampi e reali poteri di controllo e può condurre interpellanze. Il Capo di gabinetto, a differenza di quanto

³¹⁹ J. Carpizo, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en America Latina*, cit., 194 e ss..

³²⁰ J. J. Orozco Henríquez, *Tendencias recientes en los sistemas presidenciales latinoamericanos*, cit., 809-810

avviene negli ordinamenti parlamentari, non è espressione della maggioranza in seno all'organo legislativo, ma del Presidente stesso, però, individualmente o insieme al resto dei ministri, può essere destituito attraverso un voto di sfiducia approvato dal Parlamento. Il Presidente continua ad essere Capo di Stato e di governo, e quindi, quando i suoi ministri vengono censurati, ha il potere di nominarne altri per sostituirli e continuare a dare attuazione al proprio programma politico. Attualmente, esempi di presidenzialismo parlamentare attenuato sono la Costituzione del Costa Rica del 1948, quella del Guatemala del 1985 modificata nel 1993, quella dell'Argentina a partire dal 1994 e quella della Bolivia del 2009³²¹.

In Costa Rica l'Assemblea procede alla censura con una votazione da adottarsi con la maggioranza qualificata dei 2/3, calcolata però sui votanti e non sui componenti dell'organo. La Costituzione è molto analitica nel disciplinare le attribuzioni dei singoli soggetti che compongono il potere esecutivo, elencando, all'articolo 139, le attribuzioni esclusivamente presidenziali, che si riducono alla nomina e revoca dei ministri, alla rappresentanza della Nazione e al comando supremo delle forze armate, a cui si aggiunge il potere di rivolgersi annualmente alla Camera, attraverso un messaggio scritto, per ragguagliarla sullo stato politico della Repubblica e per delineare le principali misure che intende promuovere nei successivi dodici mesi. La grande parte delle attribuzioni dell'Esecutivo è esercitata dal Presidente, di concerto però con il ministro interessato o, in alternativa, con il Consiglio dei ministri³²².

L'articolo 182 della Costituzione del Guatemala, riformata nel 1993, invece, stabilisce che il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato ed esercita le funzioni del ramo esecutivo su mandato del popolo, insieme ai ministri, ai viceministri e agli altri funzionari. L'articolo 195 della Costituzione stabilisce la composizione del Consiglio dei ministri e le sue responsabilità. Questo è composto dal Presidente, dal Vicepresidente e dai ministri ed esamina le questioni che gli vengono sottoposte dal Presidente, che lo convoca e lo presiede. I ministri sono responsabili delle loro azioni in conformità alla Costituzione e alla legge, anche quando agiscono su ordine esplicito del Capo dell'esecutivo e per le decisioni del Consiglio dei ministri, sono responsabili collegialmente, ad eccezione di

³²¹ H. Nogueira Alcalá, *La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa*, cit., 30 e ss.

³²² E. Mostacci, *L'altra faccia del presidenzialismo latinoamericano: Costa Rica e Uruguay*, in S. Bagni – S. Baldin (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 111-112

quelli che esprimono un voto contrario. La Costituzione, agli articoli 166 e 167, regola le interpellanze parlamentari che possono essere presentate da uno o più deputati. Se viene espresso un voto di sfiducia nei confronti di un ministro, approvato da non meno della maggioranza assoluta del numero totale dei deputati del Congresso, il ministro deve presentare immediatamente le proprie dimissioni a meno che il Presidente non ritenga, in sede di Consiglio dei ministri, che l'atto o gli atti contestati al ministro siano in linea con la convenienza nazionale e la politica del governo. In tal caso il ministro in questione può appellarsi al Congresso entro otto giorni dalla data del voto di sfiducia, mentre in caso contrario, sarà considerato rimosso dall'incarico e interdetto per un periodo non inferiore a sei mesi. Nel caso in cui il ministro interessato faccia appello al Congresso, si procederà alla ratifica del voto di sfiducia, la cui approvazione richiederà l'appoggio di almeno 2/3 dei membri del Congresso. Se il voto di sfiducia viene ratificato, il ministro si considera immediatamente rimosso dall'incarico. Il voto di sfiducia può essere espresso anche nei confronti di un massimo di quattro ministri contemporaneamente³²³.

In Argentina – così come nella maggior parte degli Stati latinoamericani – la questione della riforma dell'assetto presidenziale è stata presente fin dall'inizio della restaurazione dello Stato di diritto, alla fine degli anni '70, ma una reale azione in tal senso si è avuta solo con la riforma costituzionale del 1994. In seguito a quest'ultima numerosi elementi – quali la controfirma degli atti presidenziali da parte dei ministri, la responsabilità individuale e collettiva dei loro atti, la relazione annuale che ognuno di questi deve presentare al Parlamento, la possibilità per il Legislativo di convocarli quando lo ritiene necessario e di sottoporli a giudizio politico – avvicinano l'ordinamento argentino a quello parlamentare. La vera innovazione, introdotta dalla riforma, è stata la figura del *Jefe de Gabinete* che, per il suo titolo, permette una rapida associazione alle forme di governo parlamentare e semipresidenziale. Il primo comma dell'articolo 100 della Costituzione gli attribuisce la funzione di «ejercer la administración del país», mentre il precedente articolo, il 99, attribuisce il ruolo di Capo di governo esclusivamente al Presidente. Inoltre, è a quest'ultimo a cui spetta nominare e rimuovere il Capo di Gabinetto e la facoltà di censura riconosciuta al Congresso è di difficile applicazione. Questa nuova figura, quindi, non possiede un campo di poteri propri e risulta essere, di

³²³ H. Nogueira Alcalá, *La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa*, cit., 32 e ss.

fatto, un ministro con funzioni di coordinamento, sottomesso, in egual misura degli altri, alla volontà presidenziale³²⁴.

La Costituzione boliviana, all'articolo 165 stabilisce che il ramo esecutivo è composto dal o dalla Presidente, dal o della Vicepresidente e dalle ministre e i ministri (I), esplicitando che le decisioni adottate nel Consiglio dei Ministri sono di responsabilità congiunta e solidale (II). L'articolo 172 determina i poteri del Presidente tra i quali vi sono proporre e dirigere le politiche del governo e dello Stato; condurre la politica estera; guidare l'amministrazione pubblica e coordinare l'azione dei ministri; nominare i componenti del gabinetto ministeriale, rispettando il carattere plurinazionale e la parità di genere. L'Assemblea Legislativa Plurinazionale può interpellare, su iniziativa di qualsiasi membro delle due camere, i ministri, individualmente o collettivamente, e censurarli con un voto favorevole pari ai 2/3 dei membri dell'Assemblea. La censura implica la destituzione del Ministro (art. 189.18), ma il *quorum* richiesto è particolarmente elevato e difficile da ottenere. Tale tipo di presidenzialismo diviene una tendenza significativa nel continente latinoamericano tra la fine del XX e l'inizio del XXI secolo, senza però alterare nella pratica la centralità del Presidente. La prassi istituzionale dimostra, infatti, che il ministro coordinatore del gabinetto, Capo di Gabinetto o Presidente del Consiglio dei Ministri, indipendentemente dal *nomen iuris* adottato, è solo un elemento coadiuvante del coordinamento dei compiti delegati dal Presidente, senza che possa sviluppare una politica autonoma, continuando ad essere un esecutore della politica di questi e da lui nominato³²⁵. La pratica politica del “presidenzialismo parlamentare attenuato” è corrisposta, infatti, a quella di un sistema con il Presidente della Repubblica come organo centrale, non diverso dal presidenzialismo puro³²⁶.

3.3 Il “presidenzialismo egemonico”

La figura del primo ministro è stata introdotta anche in altri ordinamenti che, però, hanno contestualmente introdotto altri elementi, tipici della forma di governo parlamentare, che hanno portato la dottrina a identificarli come “egemonici”. In questo terzo sottotipo rientrerebbero Uruguay, Perù, Venezuela e Ecuador. Il presidenzialismo egemonico è

³²⁴ D. A. Sabsay, *La Constitución y la transición a la democracia en América Latina. Ensayos selectos*, Santiago de Chile, Ediciones Jurídicas, Olejnik, 2019

³²⁵ H. Nogueira Alcalá, *La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa*, cit., 49

³²⁶ *Ibidem*, 36

connotato, quale tratto autenticamente distintivo rispetto alle precedenti tipologie, dall'attribuzione al Presidente del potere di scioglimento del Congresso, senza che, però, quest'ultimo possa simmetricamente provocare la cessazione anticipata del Presidente per pure ragioni politiche/fiduciarie. Il Parlamento infatti ha solo la facoltà di sfiduciare i ministri, individualmente o collegialmente, costringendoli alle dimissioni³²⁷.

L'introduzione dello scioglimento del Parlamento in caso di censura del Gabinetto, inoltre, opera solo in senso univoco. Le nuove elezioni, infatti, potrebbero non comportare la conferma dei legislatori, mentre il Presidente, colui che le ha provocate, rimane in carica come Capo di Stato e di governo, anche nel caso in cui dovesse avvenire una riconferma della maggioranza parlamentare. È evidente, quindi, come tale meccanismo, abbia rafforzato unicamente il potere presidenziale, dotandolo di un nuovo strumento per minacciare un Parlamento d'opposizione, indebolito ulteriormente il Congresso nazionale e accentuato l'autoritarismo presidenziale³²⁸. Il ricorso allo scioglimento del Parlamento in un regime presidenziale, infatti, potrebbe essere utilizzato come meccanismo di bilanciamento solo se, di fronte a una riconferma della maggioranza parlamentare da parte dell'elettorato, il Presidente della Repubblica fosse costretto ad abbandonare le sue funzioni e a lasciare spazio a una nuova elezione presidenziale, ma come si vedrà nessuno degli ordinamenti che la contemplan prevedono tale possibilità³²⁹.

In Uruguay, l'iter procedurale previsto per la censura dei ministri può prendere le mosse in entrambe le camere, ciascuna delle quali ha il potere di adottare un atto che deferisce il ministro di fronte all'Assemblea generale. Spetta a questa seconda deliberare sulla mozione di censura. Quest'ultima, per esplicita previsione costituzionale, può essere individuale, se riguarda un solo ministro; plurale, se concerne più di un ministro; o collettiva, se rivolta alla maggioranza dei membri del Consiglio dei ministri. Se la mozione è approvata a maggioranza assoluta dei parlamentari, il destinatario è obbligato a dimettersi, ma al Presidente è riconosciuto un potere di veto che se concretamente esercitato, comporta una nuova sottoposizione della questione, entro dieci giorni,

³²⁷ F. Duranti, *La forma di governo presidenziale in Argentina e Cile*, in S. Bagni – S. Baldin (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 124

³²⁸ H. Nogueira Alcalá, *La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa*, cit., 49

³²⁹ J. G. Andueza, *¿Presidencialismo caudillista o cesarista?*, in J. M. Casal H. - A. Arismendi - C. Carrillo (a cura di), *Tendencias Actuales del Derecho Constitucional. Homenaje a Jesús María Casal Montbrun*, Caracas, Universidad Central, Universidad Católica Andrés Bello, 2007, 431 e ss.

all'Assemblea generale. Quest'organo può confermare la censura a maggioranza dei 3/5 dei componenti e in tal caso l'atto diviene immediatamente efficace; può cedere e non riapprovare la mozione, la quale diviene priva di effetti; è, infine, può verificarsi che la mozione sia confermata ma senza che sia raggiunta la maggioranza qualificata richiesta. In questo ultimo caso, è al Presidente che spetta l'ultima parola. Questi, attraverso un atto formale da adottarsi nel termine breve di 48 ore, può mantenere il ministro in carica e sciogliere le camere. In tal caso, l'ottava domenica dopo l'adozione dell'atto si terranno elezioni parlamentari generali³³⁰.

Anche la Costituzione peruviana del 1993 – approvata durante il governo di Fujimori – prevede meccanismi parlamentari che, come in Uruguay, tendono a rafforzare il potere presidenziale, e nello specifico il meccanismo di scioglimento parlamentare previsto dall'articolo 134. Sebbene l'articolo 132 stabilisca che il Congresso può rendere effettiva la responsabilità politica del Consiglio dei ministri, o di singoli ministri, attraverso un voto di censura o il rifiuto della questione di fiducia, l'approvazione della mozione deve avvenire con il voto di più della metà del numero legale dei membri del Congresso. Solo in tal caso il Consiglio dei ministri o il ministero censurato dovranno dimettersi, ma è evidente come ciò non modifichi la linea politica del governo, dal momento che i nuovi ministri saranno nominati dallo stesso Presidente, che rimane Capo di Stato e Capo del Governo. Allo stesso modo, la censura dei ministri da parte della maggioranza parlamentare genera la possibile risposta presidenziale di scioglimento del Parlamento, ai sensi dell'articolo 134, e la convocazione di nuove elezioni parlamentari³³¹. Oltre alla possibilità di scioglimento è stata introdotta in Perù la figura del *presidente del Consejo de Ministros*, che, così come in Argentina, ha la funzione di coordinare l'attività amministrativa, dirigere il funzionamento del Consiglio e rappresentare il governo davanti all'organo legislativo, a cui deve presentare il programma politico, chiedere la questione di fiducia e alla cui sessione deve assistere obbligatoriamente³³².

³³⁰ E. Mostacci, *L'altra faccia del presidenzialismo latinoamericano: Costa Rica e Uruguay*, in S. Bagni – S. Baldin (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 111

³³¹ H. Nogueira Alcalá, *La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa*, cit., 40 e ss.

³³² A. Rivera Pineda - C. M. Villabella Armengol, *División de poderes y forma de gobierno. El presidencialismo en América Latina*, in D. Valadés - M. Carbonell (a cura di), *El Estado constitucional contemporáneo*, cit., 788

La Costituzione venezuelana del 1999 attribuisce, invece, al Vicepresidente la facoltà di collaborare con il Presidente nella direzione dell'azione di governo, di coordinare l'amministrazione pubblica, di proporre al Presidente la nomina e la revoca dei ministri e di occuparsi delle relazioni del governo con l'Assemblea nazionale (art. 239). Il Vicepresidente può essere censurato dall'Assemblea Nazionale, con un voto non inferiore ai 2/3 dei suoi membri, così come i ministri, con un voto dei 3/5. Ciò determina la rimozione dall'incarico e l'impossibilità di essere membro del Ministero o Vicepresidente per il resto del mandato presidenziale (art. 240). A sua volta, però, la Costituzione concede al Presidente il potere di sciogliere l'Assemblea, come conseguenza dell'approvazione di una mozione di censura (artt. 240 e 236.21).

Caso peculiare è quello dell'Ecuador dove, l'articolo 148 della Costituzione, prevede la facoltà del Presidente di sciogliere l'Assemblea se, a suo avviso, ha assunto funzioni che non rientrano nelle sue competenze costituzionali, previo parere favorevole della Corte costituzionale; se ostacola ripetutamente e ingiustificatamente l'esecuzione del Piano di Sviluppo Nazionale; o a causa di una grave crisi politica e di disordini interni. Entro un termine massimo di sette giorni dalla pubblicazione del decreto di scioglimento, il Consiglio Elettorale Nazionale dovrà indire le elezioni legislative e presidenziali per il resto dei rispettivi periodi, che si terranno lo stesso giorno. Tale disciplina apparentemente equilibra la posizione dei rami esecutivo e legislativo, però è previsto che fino all'insediamento della nuova Assemblea nazionale, il Presidente ha il potere di emanare, previo parere favorevole della Corte costituzionale, decreti legge di emergenza economica, rispetto ai quali il Legislativo potrà solo abrogarli o approvarli. Il Parlamento è dotato del potere di mettere in stato d'accusa, per violazione delle funzioni loro assegnate dalla Costituzione e dalla legge, su richiesta di almeno 1/4 dei suoi membri, i ministri e le altre autorità previste dalla stessa, sia durante il loro mandato che fino a un anno dopo la sua conclusione. Per procedere alla censura, cui segue l'immediata destituzione, è generalmente necessario il voto favorevole della maggioranza assoluta dei membri del Legislativo, invece nel caso in cui si tratti di ministri, di membri della Funzione Elettorale e del Consiglio Giudiziario è richiesta una maggioranza qualificata di 2/3. La disciplina prevista per l'attuazione di questa facoltà riconosciuta al Parlamento, non la rende una funzione di controllo, ma un vero e proprio procedimento di

impeachment, che deve avere motivazioni esplicite, le uniche a rendere possibile in Ecuador la rimozione dei ministri e degli altri alti funzionari dalla loro carica³³³.

4. Alcune considerazioni circa i “correttivi” parlamentari

Da quanto appena illustrato, è evidente la volontà in alcuni Paesi di mitigare la preponderanza del Presidente con l'introduzione costituzionale di una proiezione collegiale della funzione esecutiva, basata sul fatto che essa viene svolta da un “organo esecutivo” o dal “Presidente insieme ai ministri”. In Costa Rica, Panama, Bolivia, Uruguay, Brasile e Venezuela la funzione esecutiva è nelle mani del Presidente insieme ai ministri; in Guatemala, El Salvador, Panama, Ecuador e Perù il Consiglio dei ministri o i ministri stessi hanno funzioni definite e indipendenti dal Presidente; e in Argentina, Bolivia, Cile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Messico, Nicaragua, Paraguay, Perù, Uruguay e Venezuela i ministri devono firmare i decreti degli accordi presidenziali perché siano validi³³⁴. Quest'ultimo aspetto è storicamente legato alla forma di governo parlamentare. È nato come la finzione di spogliare il monarca di ogni responsabilità politica per le sue azioni e si è poi evoluto nel senso di subordinare o almeno mediare l'operato del Re o del Capo dello Stato ai criteri e alle posizioni dominanti all'interno del Parlamento. Tuttavia, nel momento in cui viene attuato in un contesto in cui è lo stesso Presidente a nominare e revocare liberamente i suoi ministri, senza essere soggetto ad alcun meccanismo di determinazione della responsabilità politica davanti al Congresso, nessun ministro, a cui viene richiesto di avallare una norma che riflette la volontà del Presidente, sarà disposto, a meno di perdere il suo posto, a negare la controfirma. Questo strumento, quindi, si è rivelato tutt'altro che utile ai fini del controllo dell'attività presidenziale ed è diventato uno strumento efficace solo a liberare il Presidente dalla responsabilità politica delle sue azioni o omissioni, dal momento che saranno i ministri a dover rispondere al Congresso degli effetti di tali atti³³⁵.

³³³ H. Nogueira Alcalá, *La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa*, cit., 40 e ss.

³³⁴ A. Rivera Pineda - C. M. Villabella Armengol, *División de poderes y forma de gobierno. El presidencialismo en América Latina*, in D. Valadés - M. Carbonell (a cura di), *El Estado constitucional contemporáneo*, cit., 787

³³⁵ E. B. Espinosa-Saldaña., *Presidencialismo latinoamericano: sus alcances, los riesgos que genera a la plena vigencia del Estado de derecho y algunas notas sobre la viabilidad de las propuestas planteadas al respecto*, cit., 82

Al fine di ridurre la discrezione presidenziale con effetti più reali, sono state introdotte diverse modalità per permettere al Legislativo di supervisionare l'azione del governo. In Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panama, Argentina, Bolivia, Colombia, Uruguay e Cile i ministri sono tenuti a presentare al Congresso relazioni annuali sulle attività del loro ramo; mentre in Messico, Nicaragua e Paraguay devono farlo quando richiesto. Inoltre, i ministri possono partecipare alle sessioni del Parlamento e hanno il diritto ad essere ascoltati in Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Bolivia, Colombia, Cile, Ecuador e Perù; e possono essere interpretati dal Parlamento in El Salvador, Guatemala, Honduras, Repubblica Dominicana, Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay e Venezuela.

Recentemente, inoltre, alcuni parlamenti hanno approvato costituzionalmente il cd. statuto dell'opposizione. In Nicaragua, ad esempio, il diritto alla rappresentanza della minoranza è stato riconosciuto prevedendo che la formula candidata alla presidenza (candidato Presidente e candidato Vicepresidente) perdente debba far parte dell'Assemblea nazionale. Anche i testi costituzionali di Colombia ed Ecuador legittimano lo *status* di opposizione dei partiti politici.

Infine, come si è ampiamente analizzato, oltre ai meccanismi ordinari di informazione e controllo parlamentare appena descritti, alcune costituzioni contengono strumenti legati direttamente alla responsabilità politica del governo. In questo senso, la questione di fiducia è legittimata nelle norme fondamentali di Perù e Uruguay, mentre la censura è avallata nei testi di Panama, Bolivia, Colombia, Paraguay, Perù e Uruguay e le costituzioni di Argentina, Perù, Uruguay e Venezuela prevedono la possibilità che il Presidente possa sciogliere il Parlamento³³⁶.

Tali previsioni, che rappresentano un'evidente rottura del principio della separazione dei poteri, hanno differente intensità e differenti conseguenze a seconda che comportino o meno le dimissioni automatiche del ministro coordinatore/Capo di gabinetto o dell'intero Consiglio dei ministri/gabinetto. Qualora non siano prevista non si produce una vera e propria compromissione dell'equilibrio dei poteri tra Esecutivo e Legislativo³³⁷. Come si è analizzato, a rappresentare, un'altra deroga significativa al

³³⁶ A. Rivera Pineda - C. M. Villabella Armengol, *División de poderes y forma de gobierno. El presidencialismo en América Latina*, in D. Valadés - M. Carbonell (a cura di), *El Estado constitucional contemporáneo*, cit., 787 e ss.

³³⁷ Shugart e Carey hanno distinto tra regimi presidenziali che, pur essendo tali, hanno un meccanismo di censura forte e altri regimi che invece prevedono un meccanismo di censura limitata. (M. S. Shugart - J.

principio di separazione dei poteri è, altresì, il meccanismo dello scioglimento dell'Assemblea da parte del Presidente. Questo potere potrebbe essere considerato uno strumento istituzionale volto a risolvere il problema dell'immobilismo congressuale lamentato dai critici del presidenzialismo, funzione che effettivamente svolge in un nelle forme di governo parlamentari, ma quando l'autorità che lo esercita si trova al di fuori del Parlamento, vale a dire risiede nelle mani del Presidente, corrisponde, come già evidenziato, ad un controllo esterno sul Legislativo³³⁸.

È possibile individuare, nel panorama dei presidenzialismi latinoamericani, la tendenza verso una struttura ibrida con diverse componenti in tensione: alcune volte a limitare il potere tradizionale dei presidenti, altre ad aumentarlo. È possibile sostenere, quindi, che in questa subregione né il concetto di "iperpresidenzialismo" né quello di "potere presidenziale attenuato" sono pienamente in grado di descrivere pienamente quanto costituzionalmente previsto a proposito della forma di governo³³⁹.

In America Latina, l'ibridazione del presidenzialismo con alcune istituzioni parlamentari, secondo alcuni autori, non ha frenato l'egemonia presidenziale nei Paesi che hanno introdotto tali meccanismi. Gli esempi di Argentina, Bolivia, Ecuador, Perù e Venezuela dimostrano come tali strumenti o istituzioni mutati dalla forma di governo parlamentare e volti a bilanciare il presidenzialismo non abbiano in realtà funzionato. In tutti gli ordinamenti caratterizzati da parlamentarizzazione non solo, nei fatti, è stato mantenuto l'iperpresidenzialismo, ma si è anche indebolito ulteriormente il Legislativo e la cultura dell'autoritarismo e del populismo si è riprodotta e sviluppata ancora di più³⁴⁰.

Carey, *Presidenti e Assemblee. Disegno costituzionale e dinamiche elettorali*, Bologna, il Mulino, 1995, 176 e ss.)

³³⁸ L. Mezzetti, *Ruolo ed evoluzione del Parlamento nei sistemi presidenziali latino-americani*, in R. Tarchi (a cura di), *Parlamentarismo e parlamentarismi nel diritto comparato*, cit., 111-112

³³⁹ G. L. Negretto, *La reforma del presidencialismo en América Latina. Hacia un modelo híbrido*, in *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n. 1/2018, 148

³⁴⁰ J. G. Andueza, *¿Presidencialismo caudillista o cesarista?*, cit., 431 e ss.

Lo studio del grado di efficacia delle disposizioni costituzionali è particolarmente importante in America Latina, dato che, secondo la classificazione ontologica delle costituzioni di Loewenstein, diversi Paesi sono dotati una Costituzione solo "nominale", in quanto manca la concordanza tra la realtà del processo politico e le norme costituzionali a causa di una serie di fattori sociali ed economici. (K. Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, cit.)

5. La *revocación de mandato presidencial*: da strumento di controllo a elemento plebiscitario

Le forme di governo presidenziali, come noto, sono caratterizzate da un rapporto diretto tra il Presidente e i suoi elettori, per tale ragione è molto difficile immaginare l'introduzione di una mozione di sfiducia che comporti le dimissioni del Presidente, seppur nell'ambito della parlamentarizzazione in corso nella subregione. È, però, possibile definire la *revocación de mandato presidencial* uno strumento analogo alla sfiducia nei sistemi parlamentari. Si tratta di un istituto particolarmente interessante, introdotto recentemente in alcuni ordinamenti dell'area latinoamericana.

La revoca del mandato o *recall* è un meccanismo di responsabilità e controllo politico che permette ai cittadini di opporsi a rappresentanti che hanno perso la loro fiducia o non hanno realizzato il programma promesso, attraverso una consultazione del corpo elettorale che può portare alla fine anticipata del mandato e alla sostituzione di chi è in carica. Questo strumento si configura come un diritto complementare a quello di eleggere le autorità, che si concretizza attraverso una nuova votazione in cui queste possono essere rimosse dal loro incarico prima della fine naturale del mandato. Così come le elezioni, anche la revoca si basa sul principio della sovranità popolare e si concretizza attraverso il voto, fonte di legittimità di tutti gli eletti.

Fino a qualche decennio fa si trattava di un meccanismo di democrazia diretta poco diffuso e poco utilizzato a causa delle preoccupazioni del suo impatto sulla rappresentanza politica³⁴¹. È stato previsto per revocare il Presidente della Repubblica nella Costituzione di Weimar del 1919 (art. 43) e nella Costituzione spagnola del 1931 (art. 82). A partire dall'inizio del XX è stato incorporato nella maggior parte delle costituzioni statali statunitensi – e si applica ai rappresentanti e ai giudici statali e comunali – e in Svizzera viene utilizzato per chiedere lo scioglimento anticipato delle assemblee rappresentative locali³⁴².

Seguendo il modello del *recall* individuale, questo strumento è stato introdotto in America Latina inizialmente nelle provincie argentine di Córdoba (1923), Entre Ríos (1933) e, successivamente, in quelle di Chaco e Neuquén (1957), Misiones (1958) e

³⁴¹ C. Garrido López, *La revocación del mandato en las democracias de América Latina*, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 47/2021, 323-324

³⁴² A. Rendón Corona, *La democracia semidirecta. Referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato*, in *Iztapalapa*, n. 48/2000, 321

Corrientes (1960). La revoca è stata regolamentata anche nello Stato messicano dello Yucatán nel 1938 e la Repubblica cubana l'ha inserita nella sua Costituzione del 1940, anche se non è mai stata regolamentata ed è scomparsa dal quadro istituzionale fino al 1976, quando il castrismo ha cercato di recuperarla nei confronti dei delegati alle assemblee comunali e circoscrizionali, ma è presto caduta in disuso. In quegli anni, il resto degli ordinamenti latinoamericani non incluse questo strumento, così come, pur optando per la promozione della partecipazione popolare, ne omisero la regolamentazione le nuove costituzioni che furono adottate – come quella brasiliana del 1988.

Dopo la terza ondata di democratizzazione, tuttavia, il *recall* è stato introdotto in alcune costituzioni e legislazioni nazionali con l'obiettivo di contrastare la crisi di legittimità della rappresentanza politica e aprire nuovi spazi istituzionali per la partecipazione e il controllo dei cittadini. Da istituzione appena conosciuta, in appena tre decenni, la *revocación de mandato* si è diffusa in molti dei più importanti Paesi della regione, fino a diventarne uno dei segni distintivi. In Argentina, dopo la ripresa delle istituzioni democratiche nel 1983, le province di La Rioja (1986), Río Negro (1988), Santiago del Estero e Tierra del Fuego (entrambe nel 1991) e Chubut (1994) si sono unite alle province summenzionate prevedendo la possibilità di revoca delle autorità provinciali e locali. La Colombia l'ha incorporata nella Costituzione del 1991 e, poco dopo, è stata introdotta in Perù, la cui Costituzione del 1993 regola il richiamo di sindaci e consiglieri, autorità regionali e magistrati eletti dal popolo. A Panama, la legge costituzionale del 1983 ha introdotto la revoca dei deputati nazionali però per decisione dei partiti che li avevano nominati. In seguito alla riforma costituzionale del 2004, tale possibilità è stata estesa anche ai deputati indipendenti su iniziativa e decisione degli elettori e alle autorità locali. Nel 1998, l'Ecuador ha regolamentato il *recall* di sindaci, prefetti e deputati e, dieci anni dopo per volontà del Presidente Rafael Correa, è stato esteso a tutte le autorità elette, compreso il Presidente della Repubblica, come si vedrà più nel dettaglio successivamente. In Venezuela, Chávez ha promosso l'approvazione della Costituzione del 1999 e l'estensione della possibilità di revoca a tutte le autorità elette, compreso il Presidente. In Bolivia, la legge n. 3850 del 12 maggio 2008 ha regolamentato il referendum di revoca *ad hoc* per il Presidente Evo Morales, il suo vicepresidente e otto dei nove prefetti dipartimentali allora in carica. Mesi dopo, la Costituzione del 2009 ha esteso il richiamo a tutte le autorità elette con voto popolare. L'ultimo ordimento latinoamericano ad

introdurre la *revocación de mandato* per la carica presidenziale è stato il Messico³⁴³, come sarà analizzato nella sezione dedicata a questo ordinamento.

Il *recall* rappresenterebbe, quindi, un limite al potere presidenziale e introdurrebbe negli ordinamenti presidenziali un significativo elemento di controllo sul Presidente da parte del popolo. Questi effetti, però, sono solo apparenti e nei fatti la *revocación de mandato*, così come avvenuto per gli elementi di parlamentarizzazione di cui si è detto precedentemente, si è tradotto in un ulteriore strumento a vantaggio del Presidente. Il referendum revocatorio, infatti, è soggetto ad effetti indiretti, negativi e dirompenti quali la promozione di una prospettiva elettorale anticipata per l'opposizione e di un'aspettativa plebiscitaria per il partito al potere e in particolare per il Presidente.

Proprio la sua natura, infatti, da una parte, ne incoraggia l'utilizzo da parte dell'opposizione al fine della rimozione politica del governo, in particolare quando si prevede che la nomina del sostituto avverrà attraverso elezioni. Ciò potrebbe produrre, quindi, un risultato indesiderato, vale a dire instabilità e ingovernabilità.

D'altra parte, dal punto di vista di chi è al governo il *recall*, come già sottolineato, può rappresentare un meccanismo di sostegno plebiscitario. Un Presidente il cui mandato è minacciato da un processo di *impeachment* o da una grave crisi sociale e politica, può mobilitarsi per attuare il referendum revocatorio con l'obiettivo di essere confermato in carica dal popolo ed accrescere la sua stabilità.

È evidente, quindi, come questo strumento, concepito come strumento di controllo dei cittadini sui governanti, possa essere utilizzato in realtà in modo molto diverso. Per di più, come si vedrà più nel dettaglio successivamente, nei Paesi le cui costituzioni sono state riformate sotto un governo populista, come avvenuto in Ecuador e Bolivia, l'adozione di questo strumento rappresenta, altresì, un tentativo di dimostrare un'inclinazione democratica distogliendo l'attenzione da riforme che vanno nella direzione opposta, quelle che mirano a rafforzare e concentrare il potere nelle mani dell'Esecutivo³⁴⁴. Come già detto, l'ultimo ordimento latinoamericano ad introdurre la *revocación de mandato* per la carica presidenziale è stato quello messicano³⁴⁵ con l'inizio della presidenza di Andrés Manuel López Obrador. Questo caso conferma quanto appena

³⁴³ C. Garrido López, *La revocación del mandato en las democracias de América Latina*, cit., 325-326

³⁴⁴ M. L. Eberhardt, *La revocatoria presidencial en América Latina. Ventajas y limitaciones. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador*, in *Colombia Internacional*, n. 92/2017, 114

³⁴⁵ C. Garrido López, *La revocación del mandato en las democracias de América Latina*, cit., 325-326

detto. Anche in Messico, infatti, l'introduzione di tale strumento può essere interpretata come la volontà di legittimare, e di conseguenza rafforzare, ulteriormente la figura presidenziale, ma di ciò si parlerà in modo approfondito nella sezione dedicata a questo ordinamento.

II PARTE - LA FORMA DI GOVERNO IN MESSICO

SOMMARIO: I. Antecedenti storici: processi costituenti e forme di governo – II. Il dibattito costituente e la Costituzione del 1917 – III. La forma di governo: caratteristiche ed evoluzione – IV: L’attuale assetto istituzionale e le sue dinamiche

Capitolo I

Antecedenti storici: processi costituenti e forme di governo

SOMMARIO: 1. Il periodo liberale in Messico: tra liberalismo e conservatorismo – 2. La *Constitución de Apatzingán* – 3. La prima *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos* – 4. La Repubblica accentrata – 4.1 Le *Siete Leyes Constitucionales* – 4.2 Le *Bases Orgánicas de la República Mexicana* – 5. Il Ritorno al Federalismo – 5.1 L’*Acta Constitutiva y de Reforma* – 5.2 Un federalismo monocamerale: la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicano* – 5.3 La restaurazione del Senato: la riforma del 1874 – 6. Il periodo che condusse alla Costituzione del 1917 – 6.1 Il “porfiriato” – 6.2 La Rivoluzione (1910-1916) – 6.2.1 Francisco I. Madero – 6.2.2 Venustiano Carranza e il Congreso Constituyente – 7. La forma di governo: tra instabilità e violenza

1. Il periodo liberale in Messico: tra liberalismo e conservatorismo

La storia politica dell’America Latina dell’Ottocento è stata caratterizzata dal costante conflitto tra liberali e conservatori. Si trattava di correnti che non erano divise dall’origine sociale, dato che in quel periodo l’attività politica era appannaggio di pochi notabili, entrambe nacquero in seno all’*élite* creole, al vertice della piramide sociale. Più che veri e propri partiti, tali tendenze rimasero a lungo dei meri comitati di personalità in vista, bianche, colte e benestanti. Lo spartiacque ideologico tra liberali e conservatori, che fu assai importante, riguardò, inizialmente la forma dello Stato e la distribuzione dei poteri. Temi sui quali i liberali sostennero federalismo e parlamentarismo, ritenendo di ribaltare così il vecchio assetto politico, e i conservatori furono, invece, fautori di centralismo e governi forti, giudicando che quanto più fosse stato mantenuto l’ordine antico, tanto più se ne sarebbe giovata la stabilità del nuovo. Ancor più di tali nodi, però, su cui le due correnti non si contrapposero sempre in modo così netto, la più profonda divisione

riguardò il ruolo della Chiesa cattolica, che i liberali intendevano ridurre, mentre i conservatori s'erigevano a suoi protettori³⁴⁶.

Il Messico si inserisce pienamente in quanto appena descritto. Durante il XIX secolo si alternarono tanto regimi federali e accentrati quanto posizioni liberali e conservatrici che determinarono, a seconda di quella che prevalse, il disegno e la struttura del sistema costituzionale. Questo periodo è stato considerato un caso paradigmatico di instabilità, anche in confronto ad altre esperienze latinoamericane del XIX secolo. Dopo l'indipendenza, e come conseguenza di gravi conflitti politici, crisi sociali ed economiche, per diversi decenni il Messico fu caratterizzato dall'impossibilità di assicurare l'ordine e la stabilità in tutto il suo territorio. Di conseguenza, il Paese passò attraverso una serie di governi che costruirono il loro potere, a volte effimero e incapace di controllare tutto il territorio, a partire da pratiche e istituzioni informali che ignoravano o contraddicevano le istituzioni formali. In larga misura, l'instabilità del primo secolo di vita indipendente del Messico può essere spiegata dal debole attaccamento alla costituzione di un ampio settore delle *élite* e dagli intensi conflitti territoriali tra queste³⁴⁷.

Ad essere il filo conduttore dell'intera tradizione costituzionale messicana, raggiunta l'indipendenza, è la forma di governo presidenziale, diventata una delle pietre miliari della costituzione materiale del Paese senza soluzione di continuità. Tutta la parabola del costituzionalismo messicano, sebbene composta da regimi con caratteristiche diverse, si è, infatti, sviluppata riconoscendo al Presidente della Repubblica un ruolo chiave nell'articolazione del sistema dei poteri pubblici. Il modello, inizialmente adottato dalla Costituzione del 1824, fu replicato nella successiva Magna Carta del 1857, per essere definitivamente confermato dall'attuale Costituzione del 1917³⁴⁸. Il lungo periodo, iniziato con l'indipendenza e terminato con l'entrata in vigore dell'attuale Costituzione, è stato caratterizzato oltre che da queste due Costituzioni formali (1824 e 1857), da una serie di esperimenti istituzionali, come la *Constitución de Apatzingán*, il *Plan de Iguala* e il *Plan de Ayutla*³⁴⁹. Nei primi 35 anni di vita indipendente in Messico vi furono, infatti, almeno cinquanta piani rivoluzionari, ai quali si aggiunsero quattro costituzioni nel 1824,

³⁴⁶ L. Zanatta, *Storia dell'America Latina contemporanea*, cit., 46-47

³⁴⁷ D. Luján, *Origen y evolución del presidencialismo en México. Instituciones informales, conflicto político y concentración del poder (1824-1917)*, in *Revista de Historia*, vol. 2, n. 24/2017, 146-147

³⁴⁸ R. Tarchi, *La forma de gobierno en México: ¿del presidencialismo imperial a la "parlamentarización" del presidencialismo?*, in *Dpce online*, n. 3/2020, 3685-3686

³⁴⁹ D. Luján, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 149-150

1836, 1843, 1857 – delle quali sono la prima e l’ultima furono costituzioni propriamente dette – ; una costituzione restaurata, quella del 1824 nel 1847; le *Bases Constitucionales* approvate dal Secondo Congresso Messicano nel 1822; un documento costituente, ovvero l’*Acta Constitutiva de la Federación* a cui l’articolo 171 della Costituzione del 1824 conferì status giuridico di norma suprema – criterio che fu ratificato dall’articolo 28 dell’*Acta Constitutiva y de Reformas* del 1847 –; e tre carte concesse ovvero il *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*, decretato da Agustín de Iturbide nel 1822, le *Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución*, emanata da Antonio López de Santa Anna nel 1853 e l’*Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana* del 1856, promulgato da Ignacio Comonfort conformemente al *Plan de Ayutla*. Con diversi nomi e fonti di legittimazione, la struttura politico-giuridica del Paese fu regolata da dieci diversi strumenti durante quei sette lustri, ai quali si deve aggiungere la Costituzione di Cadice, la cui espressa abrogazione fu dettata solo nel 1827 dal Regolamento Politico Provvisorio dell’Impero³⁵⁰.

Prendendo in considerazione solo i governi che si sono succeduti a partire dal 1833 è evidente, come si vedrà nel dettaglio successivamente, che dopo ogni rivoluzione trionfante, il capo della ribellione è divenuto in Messico Presidente della Repubblica. Santa Anna fu rovesciato dalla rivoluzione di Ayutla; Comonfort dalla rivoluzione di Tacubaya; Juarez, fu attaccato dalla rivoluzione di La Noria, che fallì; Lerdo de Tejada venne depresso dalla rivoluzione di Tuctepec; e Diaz, dalla “rivoluzione del Nord”. Nella storia messicana antecedente al 1917, per la successione al potere, il popolo non ha espresso la volontà di eleggere un nuovo Presidente, ma di deporre il sovrano, e lo ha fatto prendendo le armi. Una volta ottenuta la vittoria, l’elezione non è mai stata necessaria, dato che non c’era nessun altro candidato oltre al *leader* del movimento sovversivo. Chi rovesciava un Presidente e si imponeva al suo posto, non si sentiva un sovrano né un Capo di governo, ma padrone delle leggi e Capo della Nazione. La sua autorità scaturiva spontaneamente dall’imposizione, non tollerava ostacoli e limitazioni e, di conseguenza, subordinava alla sua volontà tutti gli elementi che intervenivano nella

³⁵⁰ D. Valadés, *De la Constitución de 1857 a la de 1917*, in Á. Figueruelo Burrieza - M. Iglesias Báez (a cura di), *100 Años de la Constitución Mexicana de Querétaro. Balance y Perspectivas*, Tirant lo Blanch, ARS IVRIS, 2018, 32-33

gestione degli affari pubblici. Così, in breve tempo si arrivava, se non lo era dal principio, ad una dittatura³⁵¹. Ciò è quanto a lungo successo in Messico.

Da un punto di vista istituzionale, e dopo aver attraversato due brevi periodi imperiali, il presidenzialismo messicano si è caratterizzato per la sua debolezza formale – sia nell’aspetto funzionale del rapporto con il ramo legislativo, che nella dimensione territoriale rispetto ai poteri statali e locali. I presidenti messicani hanno governato sulla base di regole informali che determinarono in gran parte due risultati: da un lato, presidenti istituzionalmente deboli che imponevano la loro volontà attraverso il potere militare o altre fonti di potere politico; dall’altro, questo modo arbitrario di esercitare il potere determinò l’instabilità politica caratteristica del periodo analizzato. Si è verificato, infatti, che quando un Presidente ha tentato di ignorare la Costituzione e i limiti formali del suo potere, un movimento opposto ha cercato di rovesciarlo accusandolo di essere un dittatore. Un nuovo Presidente è, allora, entrato in carica, ma la sua debolezza istituzionale, lo portava ad aggirare immediatamente i limiti costituzionali, iniziando così un nuovo ciclo di instabilità e a una successione presidenziale quasi permanente. La mancanza di controlli reali – i cd. *checks and balances* – unita al regionalismo estremo, che caratterizzava un federalismo esacerbato, metteva i presidenti messicani in situazioni che di solito superavano con la violenza e il mancato rispetto delle norme³⁵².

Il tipo di relazione tra il Congresso e l’Esecutivo fu delineato in modo molto specifico fin dalla prima legge fondamentale storica del Messico, quella di Apatzingán. Come si vedrà più in dettaglio successivamente, mentre in questo testo costituzionale era evidente la subordinazione del potere esecutivo a quello legislativo, tale relazione venne invertita nei successivi. L’impossibilità di stabilire un giusto equilibrio tra questi organi portò i conservatori ad introdurre un “Potere Conservatore” nella Costituzione del 1836. Si trattava di un organo al di sopra dei poteri esecutivo e legislativo, che aveva, tra le altre, la facoltà di risolvere eventuali contraddizioni nell’esercizio delle competenze spettanti a ciascuno di questi. Storicamente parlando, la crisi tra i due rami si raggiunse nel Congresso del 1856-1857 e culminò in una differente composizione del Legislativo, a partire dal 1874. In quegli anni si arrivò alla conclusione che la sua debolezza dipendeva, in gran parte, dalla divisione in due camere. Si pose, quindi, fine al bicameralismo, ai

³⁵¹ E. O. Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, Città del Messico, Comité de asuntos editoriales H. Cámara de Diputados – LVII Legislatura, 1999, 101

³⁵² D. Luján, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 149-150

danni del Senato, ritenendo che una sola camera avrebbe permesso un migliore equilibrio tra le forze politiche rappresentate, dal Presidente e dal Congresso³⁵³.

Di pari passo al susseguirsi dei diversi disegni costituzionali vigenti si è evoluta la legislazione elettorale, passando da modelli restrittivi ad altri in cui la volontà dei cittadini e il voto pubblico si consolidarono come principi fondamentali per il funzionamento del sistema politico³⁵⁴. In questo periodo, che termina con la Rivoluzione, fu applicata la formula elettorale della maggioranza semplice e l'elezione indiretta di secondo o terzo grado. Inoltre, erano previste alcune restrizioni all'esercizio del suffragio di carattere economico, capacitaro e di sesso privando, in tutte le esperienze costituzionali, le donne dalla titolarità e, pertanto, dall'esercizio dei diritti politici. La maggioranza della popolazione, quindi, non partecipava attivamente alla vita politica e ciò fu facilitato dall'assenza di veri e propri partiti, che in quel periodo erano presenti solo nella loro forma embrionale di club, fazioni o tendenze³⁵⁵.

I regimi politici dell'età liberale in Messico, e in tutta l'America Latina indipendente, erano oligarchici, nel senso che la partecipazione era limitata e il potere politico e quello economico, concentrati in un'*élite* ristretta, tendevano a sovrapporsi. Inoltre, indipendentemente dall'appartenenza a un partito o a un altro, i membri di quell'*élite* rappresentavano una oligarchia sociale. Bisogna, però, tenere in considerazione che tale era, più o meno ovunque in occidente, la politica, prima dell'avvento della società di massa. Si trattava di un'attività svolta perlopiù da facoltosi notabili, e la violenza, la corruzione e le frodi, che spesso caratterizzavano le elezioni in America Latina, erano allora fenomeni piuttosto comuni anche in Europa. Inoltre, è fondamentale cogliere che quei decenni furono caratterizzati da sostanziali mutamenti, che andarono di pari passo alle trasformazioni dell'economia, della società e della cultura e che rivelarono una chiara tendenza all'ampliamento dell'arena pubblica, alla liberalizzazione del dibattito politico, all'espansione del suffragio e a competizioni politiche più combattute³⁵⁶.

³⁵³ D. Valadés, *Constitución y Política*, Città del Messico, UNAM, 1994, 173-174

³⁵⁴ M. Gonzáles Oropeza - R. Rodríguez Marcos, *Federalismo y elecciones en México*, in *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, Città del Messico, UNAM, III, 37-38, n. 7-8/2015

³⁵⁵ H. Fix-Zamudio - S. Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Città del Messico, Porrúa, UNAM, 2012, 712

³⁵⁶ L. Zanatta, *Storia dell'America Latina contemporanea*, cit., 71

2. La Constitución de Apatzingán

Il processo di indipendenza del Messico durò circa undici anni e presentò diversi attori centrali e differenti tonalità ideologiche. A Hidalgo e la sua rivoluzione indigena e contadina del *Grito de Dolores* nel 1810 realizzata in nome di Ferdinando VII, seguì quella di Morelos e il suo piano di governo parlamentare sotto l'invocazione della Vergine di Guadalupe, la successiva fu quella guidata da Iturbide che, con il Piano di Iguala, propose una monarchia cattolica indipendente retta, provvisoriamente, dalla Costituzione di Cadice. La rivoluzione di Hidalgo non prosperò a causa della radicalità delle sue proposte e dal pericolo che rappresentavano per le *élite* politiche, religiose ed economiche. Simile fu l'esito e le motivazioni che posero fine al tentativo di Morelos dato che il suo programma includeva, tra le altre disposizioni, la riforma agraria, la tassazione della ricchezza, le riforme sociali e il governo parlamentare³⁵⁷. Questo processo complesso ed erratico si cristallizzò infine nell'indipendenza del Paese, formalmente raggiunta il 27 settembre 1821.

Ben prima della conclusione del processo indipendentista, José María Morelos y Pavón, dopo aver convinto i diversi gruppi di liberazione a porre in vigore un programma unitario, convocò il 14 settembre del 1813, a Chilpancingo, il Primo Congresso Costituente della storia messicana³⁵⁸ che, il 6 novembre 1813, emanò l'*Acta de Independencia* e il documento *Los Sentimientos de la Nación*, poi concretizzato nel *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Messicana* a Apatzingan il 22 ottobre 1814.³⁵⁹ In questa occasione, come già avvenuto nel 1810 con l'ordinanza di Hidalgo, l'allargamento del suffragio si accompagnò alla proibizione della schiavitù e della divisione in caste, sancita da Morelos nel 15esimo punto de *Los Sentimientos de la Nación*. L'abolizione della schiavitù venne confermata dalla prima vera e propria Costituzione che resse il destino del Messico indipendente, quella del 1824, così come dalla Costituzione di metà secolo. È possibile affermare con certezza che la Costituzione attualmente vigente³⁶⁰ ratifichi una decisione politica e giuridica fondamentale, che il

³⁵⁷ D. Luján, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 152

³⁵⁸ J. Camaren Patiño, *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, Città del Messico, UNAM, 2006, 257

³⁵⁹ C. A. Aguilar Blancas, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano (1824 - 2007)*, in *Revista de estudios jurídicos*, n. 13/2013, 4

³⁶⁰ Art. 1, c. 4, CPEUM. 1917: «Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes»

popolo messicano ha adottato e reso positiva in tutti gli ordinamenti giuridici che si sono susseguiti nel corso della sua storia³⁶¹.

La Costituzione di Apatzingán ebbe il merito di introdurre elementi trascendentali per il costituzionalismo dell'epoca. Da una parte, si trattava di quelli che possono essere considerati degli archetipi di garanzie territoriali – anche se non propriamente federali – e, dall'altra, della divisione dei poteri e della centralità, all'interno della struttura istituzionale, dell'organo legislativo. Infatti, già l'articolo 5 de *Los Sentimientos de la Nación* disponeva che «la Soberanía dimana inmediatamente del Pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad», mentre all'articolo 48, stabiliva che il *Supremo Congreso* «se compondrá de diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales todos en autoridad».³⁶² Per essere deputati era necessario aver compiuto almeno 30 anni, avere una buona reputazione e un patriottismo dimostrato (art. 52); non aver fatto parte, almeno nei due anni precedenti, del *Supremo Gobierno* o del *Supremo Tribunal* né dello stesso Congresso. Il testo costituzionale riprendeva la disciplina dell'inviolabilità e dell'immunità parlamentare contenuta nella Costituzione di Cadice³⁶³, così come riprendeva, da quest'ultima e dal Regolamento per il Congresso Costituente, il sistema di elezione indiretta di terzo grado per i deputati del *Supremo Congreso*³⁶⁴, stabilendo che i membri delle giunte sarebbero stati eletti a maggioranza semplice e mediante voto pubblico.³⁶⁵ Per quanto riguarda l'elettorato attivo, invece, l'art. 7 stabiliva che «La base de la representación nacional es la población compuesta de los naturales del país y de los extranjeros que se reporten por ciudadanos».³⁶⁶

Le attribuzioni del Congresso erano ampie e di significativo rilievo. Oltre ai poteri di nomina o elezione dei componenti degli altri organi costituzionali – in particolare, i membri del Supremo Governo e del Supremo Tribunale di Giustizia (art. 103) –, la

³⁶¹ J. Camaren Patiño, *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, cit., 81

³⁶² D. A. Barceló Rojas, *El sistema electoral del federalismo mexicano de ayer y hoy*, in M. Carbonell – H. Fix Fierro - L. R. Gonzáles Pérez - D. Valadés (a cura di), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado Constitucional*, Tomo IV, vol. 1, Città del Messico, UNAM, 2015, 219

³⁶³ E. Chávez Hernández, *El derecho parlamentario estatal mexicano. Análisis y propuesta de reforma*, Città del Messico, UNAM, III, 2016, 17-18

³⁶⁴ M. Gonzáles Oropeza - R. Rodríguez Marcos, *Federalismo y elecciones en México*, cit., 37

³⁶⁵ J. Camaren Patiño, *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, cit., 257

³⁶⁶ C. A. Aguilar Blancas, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit., 6

centralità del Congresso era assicurata dalla competenza a sanzionare le leggi, interpretarle e derogarle (art. 106); a fissare le imposte, le tasse e le modalità per riscuoterle, nonché dal potere di istituire e cancellare le dogane tra le Province e verso l'esterno (art. 115). Il potere esecutivo – detenuto dal Supremo Governo – era, quindi, politicamente legato al Parlamento e composto da tre membri che si alternavano quadrimestralmente alla Presidenza. La sua elezione si svolgeva in due turni: prima a scrutinio segreto veniva scelto un numero di candidati pari al triplo dei componenti e successivamente a voto palese si procedeva all'elezione definitiva. Per quanto riguarda, invece, l'organizzazione locale, l'autogoverno provinciale scaturiva da libere elezioni che si tenevano sulla base di prescrizioni fissate dalle giunte elettorali che erano istituite dalla Costituzione stessa (art. 61)³⁶⁷.

La Costituzione di Apatzingán creò anche un'importante istituzione, il *Tribunal de residencia*, competente ad accogliere le accuse contro i funzionari del Congresso, del Governo Supremo e della Corte Suprema di Giustizia.

Questa prima norma fondamentale, che non ebbe vigenza neanche per un solo giorno, rappresentò uno sforzo notevole per istituzionalizzare l'indipendenza e conteneva due elementi particolarmente significativi: il già menzionato articolo 5 che sanciva l'allora rivoluzionario concetto di "sovranità popolare" e l'intero capitolo V che stabiliva espressamente i diritti umani di uguaglianza, sicurezza, proprietà e libertà dei cittadini³⁶⁸.

La centralità dell'organo legislativo e l'inizio di una possibile conformazione federale subirono una battuta d'arresto in seguito al colpo di Stato di Augustín de Iturbide. Questi, il 19 maggio 1822, con l'appoggio militare, si fece dichiarare imperatore approfittando dell'impossibilità di trovare un accordo tra le istanze d'ispirazione democratica, repubblicana e centraliste che si fronteggiavano nell'Assemblea Costituente, inauguratasi l'indomani della dichiarazione di Indipendenza del 27 settembre 1821.³⁶⁹ L'impero di Iturbide allineò le *élite* fino a quel momento in lotta tra loro, dato che le sue proposte erano molto più moderate in termini sociali. Il Piano di Iguala culminò nella consacrazione dell'Impero Messicano, con Iturbide come primo imperatore. Non è un fatto secondario che la prima forma politica che la nuova nazione prese fu quella di

³⁶⁷ L. Melica, *Federalismo e libertà: i modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, Padova, CEDAM, 2002, 83

³⁶⁸ E. O. Rabasa, *La Historia de las Constituciones Mexicanas*, Città del Messico, UNAM, 2000, 12-13

³⁶⁹ L. Melica, *Federalismo e libertà: i modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, cit., 84-85

impero e non di repubblica³⁷⁰. Durante la sua durata fu in vigore il *Reglamento provisional político del Imperio Mexicano* il quale mantenne in vita formalmente le deputazioni provinciali ma di fatto ne subordinò il funzionamento alle decisioni del potere centrale, in quanto le nomine dei Governatori spettavano all'Imperatore³⁷¹.

Questo assetto fu sostituito, pochi anni dopo, dalla repubblica, quando Santa Anna e altri leader, sia militari che locali, che avevano fatto parte del processo di indipendenza non tollerarono la svolta autoritaria di Iturbide. Si costituì così un movimento repubblicano e federalista estremamente decentralizzato che sconfisse, per molti anni, ogni tentativo di ricostituire un'autorità centrale. Iturbide fu costretto all'esilio contemporaneamente alla proclamazione della Repubblica Federale degli Stati Uniti Messicani nel 1824. Questo fu, forse, il primo di una serie di eventi che si sarebbero ripetuti per tutto il XIX secolo: chi deteneva il potere veniva spodestato da altri *leader* che si opponevano al carattere autoritario del suo governo.

Nonostante l'istituzione della repubblica, i vecchi realisti non scomparvero, ma diedero origine a una nuova divisione, ora all'interno del repubblicanesimo, tra coloro che sostenevano il federalismo e chi, invece, era favorevole ad un assetto centralista. Questi ultimi erano gli ex realisti, che propugnavano un regime forte e centralizzato, che ricordava il vicereame. Ciò pose le basi per un nuovo *cleavage*, come avvenne anche in altri paesi latinoamericani, che avrebbe segnato profondamente la prima fase della creazione ed evoluzione istituzionale del Messico, e che si sarebbe sovrapposto all'altra rilevante divisione, quella tra liberali e conservatori³⁷².

3. La prima *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*

La prima vera e propria Costituzione messicana fu quella del 1824 ed ebbe due fonti principali: la Costituzione degli Stati Uniti d'America del 1787 e la Costituzione di Cadice del 1812. Entrambi i precedenti, tuttavia, non sono stati automaticamente adottati dai costituenti, ma la loro attuazione nel contesto messicano ha condizionato significativamente la loro successiva evoluzione, producendo risultati diversi da quelli

³⁷⁰ D. Luján, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 153

³⁷¹ L. Melica, *Federalismo e libertà: i modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, cit., 84-85

³⁷² D. Luján, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 153-154

attesi, soprattutto in relazione alla concentrazione del potere nelle mani del Presidente³⁷³. A tal proposito, Rabasa ha sostenuto che, anche accettando che i concetti e le idee politiche provengano da terre straniere, ad essere interessante è l'interpretazione messicana delle idee che rivoluzionarono il mondo nel XVIII secolo³⁷⁴. Sulla stessa linea, Córdova Vianello segnala come, nonostante il modello adottato riproduca il documento costituente degli Stati Uniti d'America, non si trattò di un'adozione facile né fortuita e il timore di concentrare eccessivo potere nelle mani di un solo individuo è sempre stato presente nella mentalità degli ideatori della nazione messicana³⁷⁵. Valadés, sottolinea che, per quanto è evidente che il sistema messicano si sia ispirato alla Costituzione del Paese vicino, fin dall'inizio ci sono state differenze significative tra i due sistemi, che si sono accentuate nel tempo. La prima Costituzione del Messico indipendente, infatti, così come quella statunitense, adottava il sistema presidenziale e il modello federale³⁷⁶. Bisogna considerare, inoltre, che mentre i legislatori messicani erano stati investiti del potere assoluto di imporre una legge suprema al loro popolo, quelli statunitensi erano stati incaricati di proporre un progetto di unione alle colonie libere. Le colonie vivevano autonomamente e, se da una parte, il pericolo di attacchi esterni le induceva ad entrare in un'unione più stretta della Confederazione già in vigore, dall'altra, la paura della tirannia interna le rendeva diffidenti nell'ammettere l'unità. L'idea fondamentale era quella di costruire il minor governo centrale possibile per sottrarre la minor autonomia possibile agli Stati e agli individui. Contrariamente, data la disgregazione esistente in Messico era necessario costruire un governo centrale forte. La dislocazione dei vari organi di governo, "all'americana" – con riferimento agli Stati Uniti d'America –, avrebbe prodotto in

³⁷³ Ibidem, 147

Per completezza, si riporta che a questo proposito, Lempérière indica tre possibili fonti d'ispirazione per i costituenti del 1823 e del 1824, ma non menziona tra queste la Costituzione degli Stati Uniti. In particolare, sostiene che nel 1821 i fondatori della nuova nazione potevano ispirarsi a tre modelli nazionali recenti, riferendosi alla ormai estinta nazione spagnola basata sul riconoscimento della sovranità del re; la nazione francese nata nel 1789 basata su principi contrattualisti secondo i quali individui liberi e sovrani decidevano di associarsi per formare una comunità politica; e infine la nuova nazione spagnola emanata dalla Costituzione di Cadice, basata sulla sovranità delle Cortes in rappresentanza del popolo. (A. Lempérière, *De la República corporativa a la Nación moderna: México (1821-1860)*, in A. Annino - F.-X. Guerra (a cura di), *Inventando la nación: Iberoamérica siglo XIX*, Città del Messico, Fondo de Cultura Económica, 2003, 319 e ss.)

³⁷⁴ E. Rabasa, *Historia de las constituciones mexicanas*, cit., 84

³⁷⁵ L. Córdova Vianello, *Introducción al análisis del sistema presidencial*, in D. Valadés - D. A. Barceló Rojas (a cura di), *Examen Retrospectivo del Sistema Constitucional Mexicano*, Città del Messico, UNAM, IIIJ, 2005, 205

³⁷⁶ D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, in *Boletín mexicano de derecho comparado*, Città del Messico, vol. 44, n. 130/2011, 285

Messico un'immediata anarchia di tutte le frazioni di potere; perfino l'attribuzione di poteri minimi ai singoli dipartimenti del governo federale e locale avrebbero portato alla dissoluzione del corpo politico e alla dispersione dei suoi elementi. Per gli statunitensi il problema era arrivare lentamente alla solidarietà; per i messicani, invece, arrivare lentamente all'emancipazione. La dissimile situazione in cui si trovavano i due paesi, che dava ai costituenti punti di vista diversi e, quindi, distinte basi per le loro decisioni, si tradusse in differenze di dettaglio che produssero, però, istituzioni senza alcuna somiglianza nella pratica reale³⁷⁷.

La *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, promulgata il 5 aprile del 1824, creò le fondamenta giuridiche per il funzionamento del nuovo Stato e costituì la base del moderno Stato di diritto, caratterizzato da partecipazione popolare, separazione dei poteri, strumenti di controllo sull'operato di coloro che detengono il potere politico e dal controllo di legittimità costituzionale e di legalità (art. 137)³⁷⁸. Raggiunta l'indipendenza si riaprì il dibattito, che caratterizzerà anche i successivi congressi costituenti, sull'opportunità di continuare la pratica del voto indiretto o sostituirlo con il voto diretto. La Costituente del 1823-1824 concordò sul fatto che non era possibile considerare il popolo pronto per il voto diretto e dispose, quindi, che i deputati sarebbero stati eletti attraverso elezione indiretta (art. 16).³⁷⁹

Per quanto concerne l'assetto territoriali, come suggerisce il suo stesso nome, rispettando quanto previsto dall'*Acta Constitutiva de la Federación* del 1824 – che aveva stabilito un sistema federale composto da 17 Stati –, la nuova legge fondamentale istituì una «República representativa popular federal» formata da 19 Stati, 4 Territori e un Distretto Federale. Il federalismo fu la sua caratteristica principale e avrebbe segnato la storia politica del Messico, così come il repubblicanesimo – nonostante gli alti e bassi del XIX secolo, che inclusero il breve periodo dell'impero di Massimiliano d'Asburgo. A motivare l'adozione del federalismo fu, da un lato, come già osservato, la diffusione della Costituzione statunitense. Dall'altro, si trattò anche di una reazione contro la frustrata Costituzione di Cadice e il suo carattere centralista, anche se liberale, come dimostra il fallimento del governo guidato da Iturbide. Inoltre, furono gli Stati stessi a spingere per

³⁷⁷ E. O. Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, cit., 63-64

³⁷⁸ E. Roza Acuña, *Il costituzionalismo del Messico e dell'America Centrale. Evoluzione politico-costituzionale e carte costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2008, 117

³⁷⁹ J. Camaren Patiño *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, cit., 57

imporre questa forma di organizzazione politica in quanto garantiva loro autonomia³⁸⁰. Per quanto riguarda l'organizzazione istituzionali degli Stati, a norma dell'articolo 158 della Costituzione, «el poder legislativo de cada estado residirá en una legislatura compuesta del número de individuos que determinarán sus constituciones particulares, electos popularmente, y amovibles en el tiempo y modo que ellas dispongan».³⁸¹

Infine, oltre ad essere titolari della prerogativa di eleggere il Presidente, gli Stati partecipavano anche alla revisione costituzionale, sia indirettamente attraverso il Senato che direttamente in quanto le Assemblee legislative statali potevano formulare osservazioni in materia costituzionale (art. 116)³⁸².

La norma fondamentale specificò che la sovranità risiedeva nella nazione (art. 3) e che la religione di stato era quella cattolica, apostolica e romana (art.4). Sancì, altresì, il principio della divisione orizzontale dei poteri prevedendo che il «Supremo poder de la Federación», ai fini del suo esercizio, sarebbe stato articolato in Legislativo, Esecutivo e Giudiziario (art.6). Per quanto riguarda il rapporto tra i primi due, la Costituzione prevede che il potere esecutivo sarebbe stato detenuto da un solo individuo, il *Presidente de los Estados Unidos Mexicanos* (art.74)³⁸³, eletto attraverso un sistema indiretto di secondo grado. La Camera dei Deputati, dopo aver letto le due preferenze espresse dai Legislativi di ogni Stato a maggioranza assoluta, avrebbe nominato una commissione composta da un membro per ciascuno Stato con il compito di eleggere, a maggioranza assoluta, il Presidente. Qualora nessuno dei due candidati avesse raggiunto il *quorum* la Presidenza sarebbe stata assegnata a maggioranza semplice (art. 85)³⁸⁴. Il candidato, tra i due, che avesse ottenuto il minor numero di voti sarebbe stato nominato Vicepresidente. I requisiti previsti per ricoprire la carica di Presidente erano: essere cittadino messicano per nascita, aver compiuto 38 anni e risiedere nel Paese (art. 76). Il mandato durava quattro anni (art. 95) ed era sancita l'impossibilità di essere rieletto per il mandato immediatamente successivo (art. 77).³⁸⁵

Così come l'articolo 2, sezione 1 della Costituzione degli Stati Uniti d'America stabilisce che il potere esecutivo è conferito al Presidente, anche la legge suprema

³⁸⁰ D. Luján, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 155 -156

³⁸¹ E. Chávez Hernández, *El derecho parlamentario estatal mexicano*, cit., 19-20

³⁸² L. Melica, *Federalismo e libertà: i modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, cit., 86 e ss.

³⁸³ E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 18-19

³⁸⁴ L. Melica, *Federalismo e libertà: i modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, cit., 86-87.

³⁸⁵ E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 19

messicana del 1824 includeva questa disposizione. Tuttavia, a differenza del caso statunitense, l'articolo 80 della di questa Costituzione favorì una forte concentrazione di potere, che portò a ricorrenti dittature durante tutto il XIX secolo e a modalità autoritarie di esercizio del potere presidenziale durante il XX secolo. Questo articolo, infatti, distingueva l'esecutivo dagli altri organi di potere descrivendolo come supremo. Inoltre, le modalità previste per l'elezione del Presidente, diverse da quelle sancite dalla Costituzione di Filadelfia, fornirono un enorme potere alle oligarchie locali, che diede origine ad un fenomeno noto come "caciquismo"³⁸⁶.

Il potere legislativo era attribuito a da due camere (art.7), una dei deputati e l'altra dei senatori, elette indirettamente. È chiara l'influenza dell'esperienza statunitense, soprattutto nella composizione del Senato, pensato come camera di rappresentanza degli Stati³⁸⁷. Nonostante la forma di governo disegnata fosse quella presidenziale, durante la vigenza di questa Costituzione, il Legislativo acquisì un ruolo fondamentale all'interno della struttura istituzionale.

Per quanto riguarda il terzo potere, il Giudiziario, venne prevista al suo vertice una Suprema Corte di Giustizia della Nazione e, così come previsto per i senatori, anche i magistrati di questo tribunale erano eletti attraverso un sistema indiretto. Entrambe le cariche, infatti, erano elette dai Legislativi degli Stati a maggioranza assoluta³⁸⁸.

Per quanto riguarda invece, l'elettorato attivo e passivo per la camera bassa e per la presidenza questo era stabilito in base a criteri censitari di tipo economico. Era necessario, infatti, essere residenti da otto anni in una delle province del Paese e possedere almeno otto mila pesos o una *hacienda* con un ricavo annuo di almeno mille pesos (art. 20)³⁸⁹. Per far parte dell'elettorato passivo era richiesta un'età minima di 25 anni per la carica di deputato e di 30 per quella di senatore³⁹⁰ ed era necessario essere originari dello Stato in cui ci si presentava o esservi residente da almeno due anni. Non si sarebbe potuto candidare chi non era nel pieno esercizio dei propri diritti di cittadinanza, così come non erano eleggibili, a meno che non avessero cessato le loro funzioni almeno sei mesi prima delle elezioni, il Presidente e il Vicepresidente della Federazione, i membri della Corte

³⁸⁶ D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit., 285-286

³⁸⁷ A. Medina García - I. G. Cervantes Bravo, *Elementos del sistema electoral del Congreso Mexicano*, in *Revista Derecho del Estado*, n. 30/2013, 202-203

³⁸⁸ D. A. Barceló Rojas, *El sistema electoral del federalismo mexicano de ayer y hoy*, cit., 119

³⁸⁹ L. Melica, *Federalismo e libertà: i modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, cit., 85-86

³⁹⁰ C. A. Aguilar Blancas, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit., 6-7

Suprema di Giustizia, i sottosegretari, gli ufficiali, gli impiegati del tesoro, i Governatori, i comandanti generali, i vescovi, i giudici, i commissari generali del tesoro e della guerra³⁹¹. Le circoscrizioni elettorali coincidevano con il territorio statale³⁹² ma, nonostante ciò, in base a quanto stabilito dalla Costituzione, solo i senatori rappresentavano il proprio Stato, mentre i deputati l'intero popolo. Venne stabilito che, ogni due anni, sarebbe stato eletto un deputato ogni 80 mila abitanti o frazione superiore a 40 mila e nel caso in cui uno Stato non avesse raggiunto la soglia prevista ne avrebbe comunque eletto uno. Inoltre, ogni tre deputati titolari veniva eletto un deputato supplente. Il Senato sarebbe stato composto, invece, da un numero fisso di due senatori per ogni Stato e si sarebbe rinnovato per metà ogni due anni³⁹³. Ogni Camera avrebbe effettuato la verifica dei poteri dei propri membri e accertato che le elezioni si fossero svolte correttamente³⁹⁴: tale competenza rimase a lungo prerogativa del Congresso.

Sotto la vigenza di questa Costituzione, tra il 1828 e il 1830, si sono succeduti diversi presidenti, in un contesto di stagnazione economica, rivolte militari e cospirazioni politiche. Nelle elezioni del 1833, fu eletto alla presidenza il generale López de Santa Anna, mentre il Congresso era dominato dai radicali, che portarono avanti riforme liberali, riguardanti prevalentemente la Chiesa, che si vide ridurre numerosi poteri e privilegi. Dato il malcontento popolare, il nuovo Presidente soppresse la maggior parte delle riforme liberali e il Paese entrò in un periodo segnato da una parziale e discrezionale conformità alla legge. Iniziò una pratica che fu costante nella storia messicana: la ricerca di soluzione ai problemi attraverso la riforma costituzionale. López de Santa Anna, infatti, cercò di moderare il federalismo radicale che aveva origine nell'autonomia di potenti regioni e che, insieme alle dispute tra le *élite* al potere sul grado appropriato di concentrazione del potere nell'Esecutivo, aveva portato a un secondo livello di dispute tra la classe dirigente regionale e il governo federale³⁹⁵. Nonostante la sua importanza, la *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos* ebbe una breve durata, fu in vigore solo per circa dieci anni.

³⁹¹ E. Chávez Hernández, *El derecho parlamentario estatal mexicano*, cit., 19-20

³⁹² D. A. Barceló Rojas, *El sistema electoral del federalismo mexicano de ayer y hoy*, cit., 119

³⁹³ C. A. Aguilar Blancas, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit., 6-7

³⁹⁴ E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 18

³⁹⁵ D. Luján, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 154-155

4. La Repubblica accentrata

La storia politica del Messico e delle sue costituzioni è una storia pendolare che oscilla tra il centralismo e il federalismo. Contro il governo accentrato della metropoli sulle colonie della *Nueva España* i costituenti del 1824 riuscirono ad istituire il federalismo. Il Presidente Antonio López de Santa Anna, però, nonostante inizialmente lo avesse appoggiato, instaurò un sistema accentrato, prima, attraverso le *Siete Leyes Constitucionales* (1835-1836) e, successivamente, con le *Bases Orgánicas* (1843).³⁹⁶ Un elemento che ebbe un'importante influenza sulla decisione di avviare un periodo di centralismo fu la minaccia esterna, rappresentata, da una parte, dall'imminente perdita del Texas a favore degli Stati Uniti e, dall'altra, dal pericolo dell'occupazione francese. Questo fattore favorì, in una certa misura, l'accentramento e la concentrazione del potere in presidenti dittatoriali, che agirono al di fuori della Costituzione e, durante il periodo centralista, sia la dimensione territoriale che quella funzionale furono caratterizzate da una significativa concentrazione di potere³⁹⁷.

4.1 Le *Siete Leyes Constitucionales*

La speranza che la Costituzione del 1824 portasse ordine e prosperità nel Paese non si realizzò. Il periodo successivo alla sua entrata in vigore fu caratterizzato da violenza, caos e anarchia e segnato dall'indipendenza del Texas. Si trattò di un periodo convulso durante il quale le differenze ideologiche e politiche tra Presidente e Vicepresidente, dovute alle modalità previste per la loro elezione, portarono all'avvicinarsi di otto presidenti in dieci anni fino alla quasi perpetua presidenza di Santa Anna³⁹⁸.

Nel 1835 la maggioranza conservatrice al Congresso decise di porre fine all'esperienza liberale e al federalismo dando inizio a un periodo costituzionalmente molto diverso³⁹⁹. Affinché ciò fosse possibile, in base a quanto previsto dalla Costituzione, il Congresso avrebbe dovuto iniziare l'iter legislativo previsto per l'approvazione di una legge di revisione costituzionale, che sarebbe potuta entrare in vigore solo se approvata anche dalla legislatura successiva. Nonostante tale previsione, l'Assemblea, utilizzando poteri che non gli erano stati conferiti espressamente né dal corpo elettorale né dalla

³⁹⁶ E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 51

³⁹⁷ D. Luján, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 157

³⁹⁸ E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 27-28

³⁹⁹ M. González Oropeza – R. Rodríguez Marcos, *Federalismo y elecciones en México*, cit., 39; C. A. Aguilar Blancas, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit., 8

Costituzione⁴⁰⁰, elaborò uno strumento costituzionale di natura centralista. Non si trattò di una vera e propria Costituzione in quanto non ebbe vigenza in tutto il territorio nazionale⁴⁰¹ e la base di questo testo è sicuramente la più originale della storia messicana: un colpo di Stato parlamentare⁴⁰².

Il 2 maggio 1835, il Congresso emanò una legge nella quale dichiarò che nel «Congreso general reside, por voluntad de la nación, todas las facultades extraconstitucionales necesarias para hacer en la Constitución de 1824 cuantas alteraciones crea convenientes al bien de la misma nación sin las trabas y moratoria que aquélla prescribe»⁴⁰³ ed emanò, il 15 dicembre 1835, le *Bases constitucionales* e, il 30 dicembre 1836, le cd. *Siete Leyes Constitucionales*, che avrebbero formato la Costituzione materiale della Repubblica messicana⁴⁰⁴. Queste ultime soppressero la Federazione e stabilirono un governo centrale e unitario, articolato nei tre poteri tradizionali e in un nuovo organo: il *Supremo Poder Conservador*.

Il Congresso, regolamentato dalla terza delle Leggi Costituzionali, continuò ad essere composto da due Camere: la *Cámara de Diputados* – che si rinnovava per metà ogni due anni ed era formata da un deputato ogni 150 mila abitanti e per ogni frazione di 80 mila – e la *Cámara de Senadores* – composta da 24 membri che si rinnovavano per un terzo ogni due anni⁴⁰⁵. Per la formazione del Senato era previsto un complesso procedimento in base al quale la Camera dei Deputati, il governo riunito in *Junta de ministros* e la *Suprema Corte de Justicia* presentavano ognuno una lista di 24 membri. Le *juntas departamentales* – che sostituirono i legislativi statali previsti precedentemente – dovevano poi eleggere i senatori tra i nomi contenuti in questi elenchi e inviare il risultato al Supremo Potere Conservatore, incaricato di certificare l'intero procedimento⁴⁰⁶. Appare evidente che si incise notevolmente in maniera restrittiva sulle competenze degli organi locali⁴⁰⁷.

Inoltre, per la prima volta vennero stabiliti requisiti diversi per poter essere eletto alla carica di deputato e a quella di senatore, oltre alla differente età come già previsto nelle

⁴⁰⁰ C. A. Aguilar Blancas, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit., 8

⁴⁰¹ D. Luján, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 157

⁴⁰² C. A. Aguilar Blancas, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit., 8

⁴⁰³ E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 32

⁴⁰⁴ C. A. Aguilar Blancas, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit., 8

⁴⁰⁵ E. Chávez Hernández, *El derecho parlamentario estatal mexicano*, cit., 8

⁴⁰⁶ C. A. Aguilar Blancas, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit., 8

⁴⁰⁷ L. Melica, *Federalismo e libertà: i modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, cit., 90-91

costituzioni precedenti. Per fare parte dell'elettorato passivo per la camera bassa era necessario essere messicano o di qualsiasi altro luogo dell'America che, prima del 1810, fosse stato sottoposto al dominio spagnolo, aver compiuto 30 anni e possedere un capitale annuale di almeno 1500 pesos. I requisiti per ricoprire la carica di senatore, invece, consistevano nell'essere cittadini messicani per nascita nel pieno esercizio dei propri diritti, avere compiuto 35 anni e possedere un capitale annuo di almeno 2500 pesos. Erano ineleggibili alla carica di parlamentare: il Presidente della Repubblica e i membri del *Supremo Poder Conservador* per la durata del loro mandato e nell'anno successivo la fine di questo; i magistrati della *Suprema Corte de Justicia*; i sottosegretari, i funzionari del Tesoro, i Governatori provinciali, i vescovi, i giudici, i commissari per la durata dell'incarico e nei sei mesi successivi⁴⁰⁸. La seconda Legge Costituzionale pose fine al bicameralismo perfetto, vigente nel precedente testo costituzionale, prevedendo, all'articolo 25, che l'*iter* legislativo avrebbe avuto inizio esclusivamente nella Camera dei Deputati e che il Senato avrebbe avuto solo la facoltà di approvare o respingere il testo legislativo, senza potervi apportare modifiche. Inoltre, nel caso in cui il testo fosse stato respinto, la Camera avrebbe potuto approvarlo, senza doverlo obbligatoriamente modificare, a maggioranza dei 2/3 dei deputati, fatto salvo che lo stesso Senato, competente ad una seconda revisione, non si fosse appellato nuovamente e a maggioranza dei 2/3 (art. 26)⁴⁰⁹.

Il Supremo Potere Conservatore, regolato dalla *Segunda Ley Constitucional*, è l'organo più originale della storia istituzionale messicana⁴¹⁰. Si trattava, infatti, di un organo peculiare, quasi un antecedente delle attuali corti costituzionali, composto da cinque membri rieleggibili, le cui caratteristiche, tra le altre, dovevano essere avere una rendita annuale di 1000 pesos e aver occupato una delle seguenti cariche: presidenza della Repubblica, vicepresidenza, membro del Congresso, sottosegretario di stato o magistrato della Corte Suprema di Giustizia⁴¹¹. I componenti di questa istituzione erano eletti dalla Camera dei Deputati sulla base di terne, una per ciascun componente, elaborate dalle Giunte dipartimentali a maggioranza assoluta. Ogni due anni si procedeva all'avvicendamento di un membro per sorteggio sino alla sostituzione, al decimo anno,

⁴⁰⁸ E. Chávez Hernández, *El derecho parlamentario estatal mexicano*, 20

⁴⁰⁹ L. Melica, *Federalismo e libertà: i modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, cit., 90-91

⁴¹⁰ C. A. Aguilar Blancas, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit., 8

⁴¹¹ E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 37

dell'unico membro del vecchio organo ancora rimasto in carica (art. 13, cc. da 1 a 7)⁴¹². Il Supremo Potere Conservatore era considerato l'interprete infallibile della volontà della Nazione e aveva come scopo realizzare la felicità pubblica⁴¹³. Questo "tribunale di superuomini" poteva deporre il Presidente della Repubblica, sospendere il Congresso, annullare leggi e invalidare sentenze. Inoltre, era responsabile solo davanti a Dio e all'opinione pubblica (art. 17) e i suoi membri in nessun caso potevano essere giudicabili o sanzionabili per le loro opinioni⁴¹⁴.

Furono molti gli elementi centralizzatori della cd. "Costituzione delle Sette Leggi fondamentali", quali ad esempio il controllo delle finanze pubbliche, l'estensione del mandato presidenziale da quattro a otto anni e l'abolizione della vicepresidenza. Tra questi sicuramente il più significativo fu la perdita degli Stati della loro autonomia⁴¹⁵, in parte già illustrata. In particolare, la sesta delle Leggi Costituzionali regolò la «División del territorio de la República y el gobierno interior de sus pueblos» dividendo il territorio in *departamentos* (art.1). Il potere legislativo statale fu affidato alla Giunta dipartimentale, composta da sette membri (art. 9), in carica per quattro anni (art. 11), e dotata, tra gli altri, del potere di iniziativa legislativa solo in materia d'imposte, educazione pubblica, industria, commercio, amministrazione municipale e costituzionale. Tale novero risultava notevolmente ridotto rispetto a quanto previsto precedentemente. Per di più, nella pratica, a causa del forte centralismo, il ruolo delle giunte dipartimentali fu ancora più marginale. Il potere esecutivo locale, invece, era affidato ad un Governatore, che durava in carica 8 anni ed era nominato dal Presidente, tra una terna di nomi elaborata dalle Giunte tra coloro che detenevano una rendita annuale di 2000 pesos⁴¹⁶.

4.2 Le Bases Orgánicas de la República Mexicana

Le restrizioni poste all'autonomia degli Stati provocarono immediate reazioni e mobilitazioni da parte dei rappresentanti di numerosi Municipi. L'unione delle diverse istanze territoriali favorì, tra il 1837 e il 1838, la predisposizione del *Plan de San Luis Potosi* con lo scopo di ristabilire quanto previsto dalla Costituzione del 1824 in materia

⁴¹² L. Melica, *Federalismo e libertà: i modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, cit., 92

⁴¹³ C. A. Aguilar Blancas, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit., 8

⁴¹⁴ E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 37

⁴¹⁵ D. Luján, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 158

⁴¹⁶ E. Chávez Hernández, *El derecho parlamentario estatal mexicano*, 20; E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 38-39

di autonomia territoriale⁴¹⁷. Il 30 giugno 1840 venne presentato un progetto di riforma, consistente nella soppressione del *Supremo Poder Conservador* e nell'elezione di deputati e senatori da parte dei collegi elettorali dei dipartimenti. Successivamente, nel 1843, la *Junta Nacional Legislativa*, nominò una *Comisión de Constitución* – formata da notabili – che emanò una nuova Costituzione⁴¹⁸. Le *Bases Orgánicas de la República Mexicana* furono sanzionate il 15 giugno 1843 e, nonostante i presupposti che avevano portato alla loro elaborazione, prevedero nuovamente un'organizzazione accentrata, conservando la divisione territoriale stabilita nel 1836 e delegando ad una legge secondaria la precisazione del numero e dei confini dei dipartimenti. Si mantennero le assemblee dipartimentali, stabilendo che il numero dei loro membri, chiamati *vocales*, sarebbe stato compreso tra sette e undici (art. 131) e la durata della legislatura venne fissata a quattro anni, sancendo che i membri sarebbero stati rinnovati per metà ogni due anni. I requisiti richiesti per essere *vocal* erano gli stessi previsti per i deputati (art. 132) e un'età non inferiore a 25 anni⁴¹⁹.

La nuova norma fondamentale dichiarò che il Paese professava e proteggeva la religione cattolica e mantenne un Congresso bicamerale. La *Cámara de Diputados* era formata da membri eletti dai dipartimenti, uno ogni 70 000 mila abitanti, e si rinnovava per metà ogni due anni. La *Cámara de Senadores*, invece, si rinnovava per 1/3 ogni due anni ed era composta da 73 membri, dei quali 2/3 erano eletti dalle assemblee dipartimentali e il rimanente terzo dalla Camera dei Deputati, dal Presidente della Repubblica e dalla Corte Suprema di Giustizia. In materia elettorale, la popolazione venne divisa in sezioni di 500 abitanti il cui censo sarebbe stato aggiornato ogni 6 anni. Ogni sezione eleggeva un elettore primario, che a sua volta nominava gli elettori secondari che avrebbero formato il *Colegio Electoral* competente a nominare i deputati del Congresso e i rappresentanti alle assemblee locali⁴²⁰. Per far parte dell'elettorato passivo per la carica di senatore era necessario essersi distinti per i propri servizi e meriti nella carriera civile, militare o ecclesiastica; far parte delle categorie di agricoltori, minatori, proprietari, commercianti e fabbricanti all'interno delle quali le assemblee dipartimentali individuavano cinque

⁴¹⁷ L. Melica, *Federalismo e libertà: i modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, cit., 90-91

⁴¹⁸ C. A. Aguilar Blancas, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit., 9

⁴¹⁹ E. Chávez Hernández, *El derecho parlamentario estatal mexicano*, 20 e ss.; E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 22; C. A. Aguilar Blancas, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit., 9

⁴²⁰ E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 35

rappresentanti; e aver occupato la carica di Presidente o Vicepresidente della Repubblica, di sottosegretario di Stato, di ministro plenipotenziario, di Governatore, di Senatore, di Deputato, di vescovo o di generale maggiore⁴²¹. Nonostante la soppressione del *Poder Conservador*, non vi fu un rafforzamento del potere legislativo, che continuò a svolgere un ruolo secondario. Al contrario, a risultare favorito da questa decisione fu il potere esecutivo che assunse una rinnovata centralità⁴²².

Le facoltà del Congresso vennero quasi annullate dal potere di veto straordinario del Presidente, nelle cui mani venne lasciato anche il potere giudiziario dati i poteri diretti che aveva sulle corti supreme. Inoltre, mentre ai ministri e al Consiglio di Governo venne attribuita la responsabilità dei loro atti, non fu così per il Capo dell'esecutivo. Non era previsto, inoltre, un governo di gabinetto, in quanto il Presidente, dopo aver sentito il parere dei suoi ministri e conosciuto i risultati delle loro votazioni, poteva procedere come riteneva più opportuno⁴²³.

Le *Bases Orgánicas*, così come i testi che le precedettero, non risultarono sufficienti ad instaurare un periodo di stabilità, ma furono considerate un prodotto dei militari e rappresentarono, quindi, un dispotismo costituzionale⁴²⁴.

5. Il Ritorno al Federalismo

Le Basi Organiche rimasero in vigore appena tre anni. Le tensioni interne si acutizzarono e ritornarono in auge le idee monarchiche. Lo stesso López de Santa Anna manifestò ai governi di Inghilterra e Francia la convinzione che solo una monarchia costituzionale avrebbe potuto porre fine allo stato caotico in cui versava il Paese. Inoltre, la prossimità agli Stati Uniti segnò la storia messicana più a fondo di quella di qualsiasi altro Stato della regione. L'annessione del Texas, territorio messicano proclamatosi indipendente, avvenuta nel luglio del 1845, da una parte, aveva palesato il contrasto tra la forza dei giovani Stati Uniti e l'intrinseca debolezza del Messico, dilaniato da numerosi conflitti interni, e, dall'altro, fece temere una possibile invasione del territorio messicano. Si trattava di timori non del tutto infondati. Nell'aprile del 1846, il governo statunitense

⁴²¹ E. Chávez Hernández, *El derecho parlamentario estatal mexicano*, cit., 22

⁴²² E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 48

⁴²³ E. O. Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, cit., 10

⁴²⁴ E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 48

iniziò le ostilità e la guerra terminò, nel 1848, con il passaggio alla sovranità statunitense di immensi territori messicani – tra i quali la California, il New Mexico, il Colorado e l'Arizona – e con la conclusione del *Tratado de Guadalupe Hidalgo* nel 1848⁴²⁵.

Nell'agosto dello stesso anno il generale Mariano Salas elaborò il *Plan de la Ciudadela* con il quale venne convocato un nuovo Congresso Costituente, mentre, attraverso un decreto governativo provvisorio, venne ristabilita la vigenza della Costituzione del 1824, escludendo la forma di governo monarchica, ma invitando Santa Anna a ricoprire nuovamente la presidenza.⁴²⁶

5.1 L'Acta Constitutiva y de Reforma

Il Congresso convocato da Salas iniziò i suoi lavori il 6 dicembre del 1846 e lo stesso Santa Anna si dichiarò liberale, democratico, federalista e contrario all'instaurazione di una monarchia. Nonostante la maggioranza del Congresso fosse concorde nel ristabilire la piena vigenza della Costituzione federale del 1824, l'intervento del deputato Mariano Otero la convinse ad accettare le posizioni della minoranza, favorevole all'emanazione di una nuova legge fondamentale, e propose un'Acta Constitutiva y de Reforma che venne accettata nella sua totalità⁴²⁷.

La nuova norma fondamentale prevede un'organizzazione territoriale nettamente federale e, rispetto alla Costituzione del 1824, risultò essere più liberale e contenere maggiori restrizioni al potere esecutivo federale. Questo documento stabilì, per la prima volta, un precetto che sarà il pilastro della democrazia messicana: non solo conferì il diritto di voto al popolo ma dispose che questo sarebbe stato l'unico a determinare la composizione degli organi di governo⁴²⁸.

Tra le altre innovazioni introdotte vi furono la soppressione della vicepresidenza – giustificata dallo stesso Mariano Otero, che definì il Vicepresidente come il “rival vincido” del Presidente e per questo suo costante avversario⁴²⁹ – e l'inserimento di un sistema di controllo di costituzionalità⁴³⁰. A tal proposito, l'art. 28 della riforma

⁴²⁵ E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, 2017, cit., 48; L. Zanatta, *Storia dell'America Latina contemporanea*, 59

⁴²⁶ C. A. Aguilar Blancas, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit., 9

⁴²⁷ E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 51-52

⁴²⁸ C. A. Aguilar Blancas, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit., 10

⁴²⁹ E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 53

⁴³⁰ L. Melica, *Federalismo e libertà: i modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, cit., 93

prevedeva che se, entro un mese dalla pubblicazione di una legge, fosse emerso un dubbio circa la sua costituzionalità da parte del Presidente, di dieci deputati o senatori, o di tre Assemblee statali, la *Suprema Corte* avrebbe sottoposto la legge all'esame dei legislativi, che entro tre mesi avrebbero espresso il loro voto. Qualora la maggior parte di questi fosse stata a favore dell'annullamento della legge questo sarebbe stato effettivo. La facoltà di annullare le leggi incostituzionali, sia federali che statali, non era di competenza della Corte Suprema ma del Congresso, previa iniziativa del Senato (art. 22)⁴³¹.

Per quanto concerne l'organizzazione del potere legislativo, si stabilì che la *Cámara de Diputados* sarebbe stata formata da un deputato ogni 50000 abitanti e le condizioni di eleggibilità previste furono molto generiche: aver compiuto 25 anni, essere nel pieno esercizio dei propri diritti in quanto cittadino e non rientrare nelle cause di eccezione previste dalla Costituzione del 1824. La *Cámara de Senadores*, invece, sarebbe stata rinnovata per 1/3 ogni due anni e composta, oltre che dai due membri eletti da ogni Stato, da un numero di senatori, equivalente al numero degli Stati, eletti su proposta della Camera dei Deputati e votati dalle *diputaciones*, dalla Suprema Corte di Giustizia e dalla stessa camera alta. Il numero totale dei senatori sarebbe stato, quindi, il triplo del numero degli Stati, vale a dire 69. Venne ristabilito un bicameralismo paritario prevedendo che per l'approvazione di una legge sarebbe stato necessario il voto dei 2/3 della Camera presso cui l'*iter* aveva avuto inizio e un *quorum* leggermente più elevato da parte della cd. *Cámara revisora*. Nonostante l'articolo 18 prevedeva la possibilità di adottare l'elezione diretta per le cariche di deputato, senatore, Presidente e ministro della Corte Suprema, non venne emessa alcuna legge di esecuzione in materia e rimase in vigore, quindi, il sistema di elezione indiretta⁴³². Venne stabilito, infine, che il Presidente sarebbe stato eletto in forma indiretta e con scrutinio segreto.

Con il ristabilimento del federalismo il Congresso nazionale e i Legislativi statali riscoprirono l'importanza fondamentale del principio della separazione dei poteri⁴³³.

⁴³¹ E. Chávez Hernández, *El derecho parlamentario estatal mexicano*, cit., 23-23

⁴³² J. Camaren Patiño, *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, cit., 257-258

⁴³³ C. A. Aguilar Blancas, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit., 10.; E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 53-54; E. Chávez Hernández, *El derecho parlamentario estatal mexicano*, cit., 22-23

5.2 Un federalismo monocamerale: la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicano*

Le elezioni del 1843 diedero inizio ad un'altra presidenza di López de Santa Anna, caratterizzata dai gravi conflitti tra il Presidente e il Congresso, dominato dai federalisti. Tale situazione spinse il generale a tentare di sciogliere il Congresso, ma non ebbe successo e fu il Legislativo, con l'appoggio degli altri rami, a rimuoverlo dalla carica presidenziale. Questi eventi mostrano chiaramente che il Presidente non era istituzionalmente potente e che compensava la propria debolezza istituzionale con l'abuso di potere, attraverso accordi informali che gli permettessero uno spazio di manovra maggiore di quanto non facesse la legge⁴³⁴.

Il Messico ha vissuto due rivoluzioni che ebbero profonde conseguenze per la sua vita costituzionale, la prima fu quella del 1854 conosciuta come la Rivoluzione di Ayutla, i cui obiettivi fondamentali includevano il rovesciamento del generale Antonio López de Santa Anna, che per più di due decenni aveva occupato il centro della scena politica, alternando il ruolo di presidente e di *caudillo* militare e politico. La Costituzione del 1857, conseguenza di quel movimento rivoluzionario, fu concepita per impedire il ritorno del dittatore e, soprattutto, per impedire il ripetersi delle condizioni che avevano facilitato il suo esercizio personale del potere. Emerse allora, come si vedrà più nel dettaglio, la prevalenza politica di un Congresso proprio per questo disegnato come unicamerale. Le tensioni interne e internazionali, però, impedirà che tale schema di potere si realizzasse⁴³⁵.

La rivoluzione di Ayutla, intrapresa nel 1854, raggiunse il suo apice nel 1857, anno che può essere definito come la vera data del raggiungimento dell'indipendenza e della sovranità nazionale⁴³⁶. Questa rivoluzione segnò, da una parte, la fine del periodo centralista iniziato con le *Siete Leyes* e, dall'altra, l'avvio di una polarizzazione definitiva che portò ad uno scontro armato e al trionfo di una delle fazioni. Anche se iniziata dal vecchio *caudillo* insurrezionale Juan Álvarez, la Rivoluzione di Ayutla fu la soglia di accesso al potere per una nuova generazione di liberali divisa in "puros" e "moderados". La parte più esaltata di questa nuova generazione manifestava una fede quasi teologica nell'efficacia della legge per governare e trasformare la società, ed era convinta che solo la Riforma Sociale potesse modificare lo scenario politico per consolidare l'opzione

⁴³⁴ D. Luján, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 159

⁴³⁵ D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit., 288

⁴³⁶ E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 59-60

repubblicana e federale. I moderati, con a capo Ignacio Comonfort, invece, erano disposti a fare concessioni agli avversari conservatori⁴³⁷. In un questo contesto, caratterizzato dal confronto tra il potere legislativo e quello esecutivo, avvenne un evento fondamentale: la nascita delle prime formazioni partitiche. Nel 1849 i monarchici e i radicali crearono il Partito Conservatore, mentre i federalisti formarono il nuovo Partito Liberale. Naturalmente, nel contesto di un regime oligarchico, si trattava di partiti di notabili, sostanzialmente uniti intorno a principi generali, e in particolare intorno ai *caudillos*. La divisione tra “puri” e “moderati” condusse alla Costituzione del 1857, nella quale le diverse correnti liberali trovarono un compromesso che lasciò però insoddisfatta la fazione più radicale, oltre che i conservatori⁴³⁸.

Iniziatore del movimento di Ayutla, oltre al già menzionato Álvarez, fu il colonnello Florencio Villareal, che fu il primo a sottoscrivere il *Plan de Ayutla*, promulgato il 1° marzo 1854. Questo documento stabilì la fine dell’esercizio del potere di Antonio López de Santa Anna e l’elezione di un Presidente da parte dei rappresentanti di ogni Stato e territorio. Previde, inoltre, la convocazione di un *Congreso Extraordinario* al fine di ricostruire la Nazione come una *República representativa popular*. Già pochi giorni dopo, l’11 marzo 1854, il Piano di Ayutla venne riformato, prevedendo l’elezione di un Presidente *ad interim*, non più di competenza dei rappresentanti degli Stati ma di quelli dei dipartimenti, il che aveva una connotazione centralista. Si decise, inoltre, che il *Congreso Constituyente* si sarebbe riunito dopo quattro mesi dall’emissione della convocazione. Il 1° ottobre 1855 Álvarez nominò la giunta che avrebbe eletto il Presidente interino, la quale scelse – con 13 voti a favore e 7 contrari – lo stesso Álvarez, che, dato il suo precario stato di salute, affidò l’incarico al Colonnello Ignacio Comonfort, ispiratore delle modifiche apportate al *Plan de Ayutla*⁴³⁹.

Le differenze esistenti tra i due progetti, a prima vista irrisorie, determinarono la formazione di due fazioni contrapposte, l’una federalista e liberale e l’altra confederale e conservatrice. Furono sostanzialmente queste le componenti politico-ideologiche che si contrapposero durante i lavori della Assemblea costituente⁴⁴⁰.

⁴³⁷ L. Medina Peña, *Porfirio Díaz y la creación del sistema político*, in *CIDE*, 2002, 1-2

⁴³⁸ D. Luján, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 159

⁴³⁹ E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 59-60

⁴⁴⁰ L. Melica, *Federalismo e libertà: i modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, cit., 94

La storia dei governi di Santa Anna, con il suo ultimo capitolo di dittatura crudele e senza limiti, aveva lasciato l'ossessione della tirannia e dell'abuso, così che l'Esecutivo per i costituenti non era un'entità impersonale di governo, ma la rappresentazione mascherata del dittatore e un pericolo grave e imminente in ogni momento per le libertà pubbliche, che essi incarnavano nel Congresso. Le opinioni dei deputati differivano sulle riforme sociali, ma vi era un accordo quasi generale rispetto all'organizzazione del governo, in quanto predominava come elemento superiore la sfiducia nel potere esecutivo e la fede cieca in una rappresentanza nazionale pura, saggia e patriottica⁴⁴¹.

La scelta tra bicameralismo e unicameralismo provocò un acceso dibattito in cui il Senato venne accusato, da una fazione, di essere inefficace e di rappresentare l'opposizione cieca e sistematica al processo di riforma. Mentre l'altra riteneva che il Senato avrebbe potuto essere un'istituzione repubblicana e democratica e che, avendo il sistema bicamerale la funzione di equilibrare la rappresentanza delle entità, era necessario in uno Stato Federale. Nonostante ciò, la maggioranza dei deputati liberali si espresse a favore della soppressione della camera alta. Venne così creato un organo legislativo unicamerale chiamato *Congreso de la Unión*⁴⁴². A motivare tale scelta però vi furono anche ragioni di carattere politico. Da un lato, si riteneva che questa camera era divenuta il centro dell'elitismo politico nazionale e, dall'altro, si pensava che ci sarebbe stato un migliore equilibrio nelle relazioni tra l'Esecutivo e il Legislativo se fosse stata abolita la tradizionale dicotomia bicamerale che, nei fatti riduceva il potere politico di entrambe le camere. Ciò fu chiaramente notato dal presidente Juárez, che, come si vedrà, si batté per il ristabilimento del Senato⁴⁴³.

Oltre a ricostruire e organizzare lo Stato, stabilendo un governo nazionale con i meccanismi più adatti per un funzionamento armonioso e il più automatico possibile, il lavoro della costituente nel 1856 consistette anche nell'annientare la parte conservatrice, porre fine all'influenza del clero negli affari politici e realizzare la riforma sociale⁴⁴⁴.

A contribuire in modo significativo alla *Reforma* fu il menzionato Benito Juárez, prestigioso leader liberale, che promosse un pacchetto di leggi volte a demolire i privilegi della Chiesa. Vennero confiscate le proprietà ecclesiastiche e laicizzata l'educazione

⁴⁴¹ E. O. Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, cit., 44

⁴⁴² C. A. Aguilar Blancas, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit., 11

⁴⁴³ D. Valadés, *Constitución y Política*, cit., 177-178

⁴⁴⁴ E. O. Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, cit., 67

pubblica e si decise di promuovere l'economia di mercato liberandola dalle pastoie corporative. Obiettivo quest'ultimo da raggiungere, anche, abolendo le comunità indigene, in base all'idea, rivelatasi poi illusoria, che acquistandone individualmente le terre i singoli membri si sarebbero trasformati in proprietari indipendenti e cittadini eguali agli altri della nuova nazione messicana⁴⁴⁵.

Lo schema della Costituzione comprese, in forma sommaria, tutti gli elementi del costituzionalismo liberale avanzato del XIX secolo: era breve, sobria e tendeva ad essere conciliatoria. La nuova legge fondamentale non restaurò completamente la Costituzione del 1824, anche se riprodusse varie disposizioni. I membri della costituente accettarono all'unanimità il federalismo, decisero di eliminare la disposizione che indicava la religione cattolica come l'unica che sarebbe stata professata perennemente dalla Nazione e attribuirono esclusivamente ai poteri federali la competenza in materia religiosa. La Costituzione, inoltre, affermò che la sovranità nazionale risiedeva «esencialmente y originalmente en el pueblo», modificando quanto previsto a tal proposito dalla Costituzione del 1824 e riprendendo, invece, il rivoluzionario concetto espresso da Morelos nella Costituzione di Apatzingán⁴⁴⁶.

Il sistema che ne derivò fu caratterizzato da un Legislativo forte e da un Esecutivo debole, tanto essere stato definito un governo semipresidenziale o un parlamentarismo approssimato⁴⁴⁷. La scelta della modalità di elezione, diretta o indiretta, del Congresso federale – composto da un deputato ogni 40 mila abitanti⁴⁴⁸ – provocò un lungo ed acceso dibattito in seno al Congresso Costituente. In particolare, Zarco e Ramírez si opposero all'elezione indiretta, considerandola un «artificio que permite crear un aristocracia electoral». Sul fronte opposto, Olvera e Moreno considerarono l'elezione diretta opportuna «solo cuando la población presentare un carácter más homogéneo y que entre tanto era bastante progreso reducir de tres a un solo grado las elecciones». Seguirono numerose sessioni dedicate a questo tema e, in fine, la costituente approvò, con 61 voti a favore e 21 contrari, l'elezione indiretta dei deputati, in un unico turno e con scrutinio segreto⁴⁴⁹. I requisiti individuati per ricoprire la carica di deputato furono: essere un

⁴⁴⁵ L. Zanatta, *Storia dell'America Latina contemporanea*, cit., 58

⁴⁴⁶ E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 72-73

⁴⁴⁷ A. Medina García - I. G. Cervantes Bravo, *Elementos del sistema electoral del Congreso Mexicano*, cit., 203

⁴⁴⁸ L. Melica, *Federalismo e libertà: i modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, cit., 94

⁴⁴⁹ J. Camaren Patiño, *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, cit., 258 e ss

cittadino nel pieno esercizio dei propri diritti, avere almeno 25 anni, risiedere nello Stato o nel territorio in cui ci si candidava e non appartenere alle gerarchie ecclesiastiche. Venne dichiarato, inoltre, incompatibile la carica di deputato con qualsiasi altro incarico da cui derivava uno stipendio⁴⁵⁰. L'acquisizione della cittadinanza era ancora condizionata da questioni censitarie e i diritti politici erano considerati prerogative dei cittadini conferite dallo Stato⁴⁵¹. Nonostante l'appartenenza all'elettorato passivo e attivo fosse legata a caratteri censitari, durante il *Congreso Constituyente* del 1856-1857 ebbe luogo un momento significativo in relazione all'estensione del diritto di voto: venne proposto di limitare il diritto di voto a coloro i quali sapessero leggere e scrivere, e ciò avrebbe avuto come risultato l'esclusione dal gioco politico della maggior parte della popolazione. Tale proposta fu combattuta dal deputato Ramírez, il quale la considerò contraria ai principi democratici dato che «las clases indigentes y menesterosas no tiene ninguna culpa de ser analfabetas, si no los gobiernos que con tanto descuido han visto la instrucción pública», e dal deputato Gamboa, il quale dichiarò che tale requisito non avrebbe sortito l'effetto sperato ossia stimolare il popolo ad istruirsi. Il Potere Costituente del 1857, decise, all'unanimità degli 82 deputati presenti, di eliminare tale requisito⁴⁵².

Venne istituito un Congresso unicamerale con la più alta rappresentatività proposta fino ad allora da qualsiasi Costituzione messicana, al fine di poter controllare il Presidente. I deputati si sarebbero riuniti in due periodi annuali, che complessivamente avrebbero avuto una durata di cinque mesi, e avrebbero potuto autonomamente decidere di prolungare le sessioni di un mese. La Deputazione Permanente, che agiva durante i periodi di pausa, disponeva della facoltà di convocare sessioni straordinarie di propria iniziativa, a maggioranza semplice. Tale convocazione non limitava il Congresso a trattare solo le questioni per le quali era stato convocato. A rafforzare ulteriormente la posizione del Legislativo vi erano tra le restrizioni imposte al Presidente, quella di non poter lasciare il luogo di residenza dei poteri federali senza un motivo serio, giudicato tale dal Congresso (art. 84) e l'abolizione del veto presidenziale. Il Congresso di Filadelfia aveva considerato il veto come uno degli strumenti di governo più preziosi per i presidenti, al fine di non lasciarli in balia di ciò che decideva il Congresso, e questo strumento era presente nella Costituzione di Cadice ed era stato anche incorporato nelle

⁴⁵⁰ E. Chávez Hernández, *El derecho parlamentario estatal mexicano*, cit., 23

⁴⁵¹ M. González Oropeza - R. Rodríguez Marcos, *Federalismo y elecciones en México*, cit., 39-40

⁴⁵² J. Camaren Patiño, *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, cit., 80-81

leggi fondamentali messicane del 1824, 1836 e 1843. L'Assemblea Costituente del 1856-1857, invece, decise di attribuire al Presidente il solo potere di esprimere un parere sui progetti di legge di sua iniziativa in discussione al Congresso (art. 70.IV)⁴⁵³. Se i legislatori e il popolo statunitense erano terrorizzati da tutto il potere centrale, ma soprattutto dall'Esecutivo in cui vedevano un'irrimediabile tendenza monarchica; i costituenti messicani vedevano nell'Esecutivo López de Santa Anna in persona, e quindi un dispotismo incontrollato. Gli statunitensi, per precauzione, ridussero i poteri del Presidente e lo isolarono completamente dalle questioni legislative; negandogli il diritto di prendere iniziative. I messicani, invece, che non potevano renderlo debole, gli attribuirono i poteri necessari a renderlo direttore degli affari pubblici, ma, per precauzione, lo sottoposero al Congresso, distruggendo così la sua forza e la sua autorità⁴⁵⁴.

Il potere presidenziale fu limitato imponendo, altresì, una serie di controlli da parte degli altri rami del governo – principalmente del legislativo – che ridussero lo spazio di decisione autonoma della presidenza. Tra questi vi era la procedura di *impeachment* del Presidente – diversa da quanto aveva previsto in materia la Costituzione del 1824 – in caso di «delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución y ataque a la libertad electoral». La supremazia del Legislativo sull'Esecutivo spiega, in larga misura, la continua vocazione dei presidenti di questo periodo a governare senza tener conto della Costituzione⁴⁵⁵.

Riguardo agli organi legislativi degli Stati, la Costituzione, pur non regolandoli, ne prevede alcune prerogative quali il potere d'iniziativa legislativa (art. 56), la loro necessaria approvazione per formare nuovi Stati (art. 72) e la partecipazione nel procedimento di riforma costituzionale (art. 127)⁴⁵⁶. Con l'entrata in vigore della *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicano* nel 1857 iniziò un periodo che può essere definito di “federalismo compromissorio”⁴⁵⁷.

⁴⁵³ D. Valadés, *Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano*, in M. Alcántara Sáez – E. Hernández Norzagaray (a cura di), *México: el nuevo escenario político ante el bicentenario*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2009, 69

⁴⁵⁴ E. O. Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, cit., 64

⁴⁵⁵ D. Luján, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 160-161

⁴⁵⁶ E. Chávez Hernández, *El derecho parlamentario estatal mexicano*, 23

⁴⁵⁷ L. Melica, *Federalismo e libertà: i modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, cit., 97-98

Anche questa carta costituzionale, come già evidenziato, non riuscì a soddisfare le aspettative di tutti e in particolare né quelle dei liberali “puri” né quelle dei conservatori e il Paese fu diviso in due governi. Il primo, conservatore, sotto la presidenza di Zuloaga, con l'appoggio dell'esercito e con sede nel Distretto Federale e nella maggior parte del Paese. Il secondo, liberale, guidato da Juárez, sostenuto dalle milizie liberali e con sede a Veracruz⁴⁵⁸.

Contro la Costituzione liberale del 1857, insorsero i conservatori, guidati da Comonfort, in soccorso dei quali, dopo anni di violenta guerra civile, intervenne Napoleone II che nel 1864 impose Massimiliano d'Asburgo sul trono messicano creato all'uopo. Una misura che indusse Juárez a cercare sostegno negli Stati Uniti, irritati dall'affronto francese alla Dottrina Monroe⁴⁵⁹, proprio mentre erano nel pieno della guerra di Secessione. Alla fine i francesi lasciarono il Paese e l'Asburgo non riuscì a mantenersi al potere, finendo giustiziato nel 1867⁴⁶⁰.

La conservazione della Repubblica richiedeva a Juárez di assumere poteri onnipotenti. Il dilemma di scegliere tra la positività della norma o l'efficacia del potere fu risolto dal Presidente a favore della seconda, ma ciò si rivelò dannoso per le istituzioni. Il Messico si trovò intrappolato nel paradosso di dover giustificare mezzi *de facto* per proteggere quelli *de jure*. Juárez assunse una *leadership* repubblicana che mise in ombra il valore delle istituzioni, personalizzò il potere pubblico e l'idea stessa di repubblica. A favorire ciò furono due fattori: da un lato, Juárez si era abituato ad esercitare tale potere fortemente personalizzato e, dall'altro, il Paese era abituato ad accettare che ciò avvenisse. Juárez

⁴⁵⁸ D. Luján, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 160-161

⁴⁵⁹ La Dottrina Monroe, enunciata nel 1823, dall'allora Presidente rappresentò un vero e proprio manifesto destinato a orientare, da allora in poi, i rapporti degli Stati Uniti con la parte latina dell'emisfero e avvertiva gli Stati Europei di non intervenire negli affari dei nuovi Stati americani al fine di proteggerne l'indipendenza, ma nei fatti inaugurò una lunga stagione di unilateralismo degli Stati Uniti nella subregione. Ogni intervento europeo sarebbe stato inteso da Washington come una minaccia alla propria sicurezza. In tal modo, il governo dell'Unione Americana s'erigeva a portavoce dell'interno emisfero e si premurava di prevenire eventuali alleanze dei nuovi Stati americani con questa o quella potenza europea. Gli Stati Uniti assumevano, però, il corrispettivo impegno a rimanere estranei ai litigiosi affari europei e a quelli delle colonie europee già stabilite in America. Significativa è la formula “l'America agli americani”, che alludeva ai cardini dell'eccezionalismo statunitense, di cui la Dottrina era intrisa. Si trattava di un principio in base al quale l'Europa incarnava il passato, impregnato di assolutismo e costellato di monarchie, mentre l'America rappresentava il futuro e dunque lo spazio dove gli Stati Uniti avrebbero proiettato la loro civiltà democratica e repubblicana. Quest'ultimo aspetto prelude al diritto e alla missione di cui esse si sentirono da allora investiti in America Latina ovvero esportarvi la nuova civiltà di cui erano fondatori, elevare la condizione di quei popoli ritenuti inadeguati all'autogoverno a causa dei secoli trascorsi sotto il dominio di monarchi e clero. (L. Zanatta, *Storia dell'America Latina contemporanea*, cit., 42-43)

⁴⁶⁰ *Ibidem*, 58-59

aveva trionfato sul papato, sull'imperatore francese e sul conservatorismo storico messicano e ricoprì ancora l'incarico presidenziale fino alla sua morte nel 1972⁴⁶¹.

5.3 La restaurazione del Senato: la riforma del 1874

Come già sottolineato, la seconda *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicano* aveva posto il legislatore in una posizione di supremazia sull'Esecutivo, nonostante Juárez avesse informalmente rafforzato la presidenza durante la guerra contro l'Impero. Quando la Repubblica fu restaurata e con essa la Costituzione del 1857 il Congresso riprese il controllo del governo. Juárez, allora, propugnò la reintegrazione del Senato con lo scopo di controbilanciare la Camera dei Deputati data la sua rappresentanza federale. Tale riforma, come si vedrà, fu approvata solo durante il governo del suo successore⁴⁶². Durante la sua presidenza, però, Juárez si dotò di enormi prerogative tanto che Rabasa definisce questo periodo "dittatura democratica" evidenziando come «no es posible asumir poder más grande que el que Juárez se arrogó de '63 a 67, ni usarlo con más vigor ni con más audacia, ni emplearlo con más alteza de miras ni con éxito más cabal»⁴⁶³. Juárez non intendeva sottomettersi a una legge che riteneva moderata e incompleta e voleva soddisfare lo spirito innovatore e rigeneratore della minoranza progressista. La Costituzione, allora, non poteva essere altro che un titolo di legittimità su cui basare il comando, il Presidente la invocava come principio, ma non la rispettava, in quanto non poteva allo stesso tempo osservarla e salvarla. Come capo di una società in pericolo, Juárez si arrogò tutti i poteri e prima di dettare una misura estrema, si preoccupò in ogni occasione di emettere un decreto che gli attribuisse l'autorità necessaria a tal fine. Basò, quindi, l'esercizio del suo potere illimitato sempre in una legge⁴⁶⁴.

Come anticipato, la restaurazione del Senato, promossa nel 1867, fu realizzata, solo nel 1874, con la presidenza di Sebastián Lerdo de Tejada. Si restaurò così il bicameralismo, secondo il modello nordamericano, vale a dire una *Cámara de Diputados*, eletta proporzionalmente alla densità demografica del Paese, e una *Cámara de Senadores*, rinnovata per metà ogni due anni, in cui la rappresentanza era egualitaria: due membri per

⁴⁶¹ D. Valadés, *Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano*, in M. Alcántara Sáez – E. Hernández Norzagaray (a cura di), *México: el nuevo escenario político ante el bicentenario*, cit., 70

⁴⁶² D. Luján, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 161

⁴⁶³ E. O. Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, cit., 77

⁴⁶⁴ *Ibidem*, 75

ogni Stato e due per la capitale⁴⁶⁵. La restaurazione della camera alta avvenne trasformando la Commissione permanente composta dai rappresentanti degli Stati e dei territori, che in base all'articolo 73 del testo del '57 suppliva alle funzioni del Congresso quando questo era sciolto, in una vera e propria seconda camera, nominata dalle Assemblee statali.

Una riforma in tal senso era divenuta necessaria dato il particolare rapporto di forze che caratterizzava gli organi costituzionali. I Congressi, infatti, erano generalmente caratterizzati da una componente filo-governativa, non sempre compatta, e da una opposizione filo-provinciale, più coesa, a cui si aggiungevano numerosi indipendenti che fungevano da ago della bilancia. Quando non si era in grado di raggiungere alcun compromesso la tecnica adoperata all'interno del Parlamento dalle forze filo-provinciali era quella del cd. voto per *diputaciones*, ovvero un voto a blocchi di deputati che si esprimevano sulla base della provenienza da ciascun Stato, derogando, di conseguenza, al principio di rappresentanza nazionale. Gli Stati membri, in tal modo, mostravano all'esterno l'alleanza che li legava reciprocamente, tutelando le proprie prerogative anche in assenza di un organo che li rappresentasse. Questa tecnica finì nel tempo per agevolare la riforma costituzionale che reintrodusse nuovamente la seconda camera⁴⁶⁶.

Inoltre, nel 1874 venne modificato l'articolo 52 della Costituzione, relativo all'elezione di deputati e senatori, al fine di adottare l'elezione diretta per entrambe le cariche⁴⁶⁷.

L'epoca centralista e di grande instabilità politica fu seguita da un periodo ugualmente instabile, ma di carattere federale e liberale.

La rielezione indefinita di Juárez, fino alla sua morte nel 1872, provocò la reazione del generale Porfirio Díaz, che si espresse contro la perpetuazione al potere, l'estremo personalismo e la concentrazione di potere della presidenza Juárez. Paradossalmente, l'ascesa al potere di Díaz fu sostenuta da un discorso volto alla riduzione del potere presidenziale e all'introduzione del divieto di rielezione dell'Esecutivo. Díaz si sollevò in armi, ignorando le sconfitte elettorali che aveva subito per mano di Juárez e Lerdo, e la sua posizione iniziale fu, quindi, favorevole alla dispersione del potere, non solo in relazione alla dimensione funzionale – promuovendo il rafforzamento dei poteri

⁴⁶⁵ A. Medina García - I. G. Cervantes Bravo, *Elementos del sistema electoral del Congreso Mexicano*, cit., 203

⁴⁶⁶ L. Melica, *Federalismo e libertà: i modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, cit., 97-98

⁴⁶⁷ J. Camaren Patiño, *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, cit., 262

giudiziario e legislativo –, ma anche nella dimensione territoriale, sostenendo la necessità di un equilibrio tra il governo centrale e i governi statali⁴⁶⁸. La rivoluzione che depose Lerdo de Tejada ed elevò alla presidenza il generale Porfirio Díaz diede a quest'ultimo una posizione più libera di quella assunta dal suo predecessore quando salì al potere. Non raccolse, al contrario di questi, un'eredità da rispettare, né una tradizione con la quale era necessario scendere a compromessi. Portato al governo dalla violenza rivoluzionaria, non aveva alcun impegno con il passato ma al contrario aveva l'obiettivo di distruggerlo⁴⁶⁹.

6. Il periodo che condusse alla Costituzione del 1917

6.1 Il “porfiriato”

Porfirio Díaz divenne Presidente del Messico nel 1876, grazie all'appoggio di un gruppo di civili capeggiato da José María Iglesias, Presidente della Corte e Vicepresidente della Repubblica, che impedì la rielezione di Lerdo de Tejada⁴⁷⁰, dando così inizio ad un periodo di circa 35 anni definito “porfiriato”, caratterizzato dal passaggio da un liberalismo dottrinario e filosofico a uno economista, basato sulla capacità della conoscenza scientifica di garantire il progresso della società. Porfirio Díaz si dimostrò un vero e proprio genio politico, diede spazio di manovra ai *caudillos* regionali e li incoraggiò a scontrarsi tra loro e plasmò pazientemente il potere del governo federale dove contava, vale a dire all'interno dell'esercito e della polizia.

La prima parte della sua presidenza fu orientata al consolidamento e alla pacificazione nazionale, dato che il Paese era stato caratterizzato da conflitti interni ed esterni per più di cinquant'anni. La modernizzazione sociale ed economica fu un elemento centrale del lungo governo di Porfirio Díaz, il cui paradosso fu l'unione di idee liberali con la pratica autoritaria. Il positivismo si rifletteva nei cd. “científicos” del suo governo, che cercavano di applicare il metodo scientifico alla risoluzione dei problemi sociali.

Nonostante la sua posizione iniziale, precedentemente illustrata, Porfirio Díaz concentrò su di sé il potere politico, mentre il resto delle istituzioni continuò ad esistere solo formalmente. L'evidenza della concentrazione del potere nell'Esecutivo fu schiacciante

⁴⁶⁸ D. Luján, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 162-163

⁴⁶⁹ E. O. Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, cit., 83

⁴⁷⁰ C. A. Aguilar Blancas, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit., 13

e non vi fu mai pluralismo politico. Infatti, anche se si svolgevano eventi elettorali, la repressione e la manipolazione erano quasi la regola, così come frodi, intimidazioni e altre forme di controllo sul comportamento degli elettori. Porfirio Díaz usò la persuasione e la negoziazione così come il *compadrazgo*, la cooptazione e la repressione per raggiungere i suoi obiettivi politici⁴⁷¹.

In questo periodo apparve la necessità di una riforma istituzionale che rendesse l'Esecutivo in grado di governare. Venne, allora, allargato il periodo presidenziale a sei anni, ritendo quello in vigore di durata quadriennale limitante; venne introdotto nuovamente il potere presidenziale del veto sospensivo; e si trasferì la responsabilità presidenziale ai segretari responsabili dei diversi rami dell'amministrazione⁴⁷². Queste modifiche, così come la maggior parte delle riforme costituzionali effettuate durante la lunga dittatura porfiriana, ebbero lo scopo di rinforzare e mantenere in carica l'autocrate⁴⁷³.

Durante la dittatura divenne consuetudine che le decisioni legislative venissero adottate all'unanimità. Tuttavia, per mostrare ai rappresentanti politici una presunta vocazione parlamentare, vennero spesso richieste loro varie autorizzazioni anche quando non vi era alcun obbligo costituzionale. Tale comportamento fu in linea con una dittatura paternalista, una delle caratteristiche di queste è infatti ricorrere all'approvazione delle proprie azioni da, per mantenere l'apparenza dell'ordine giuridico. L'organo di potere che più risentì dei successivi aggiustamenti del potere, e in particolare dell'accentramento nell'Esecutivo, fu il Congresso che, durante la lunga dittatura porfiriana, funzionò a malapena e solo come strumento di ratifica delle decisioni presidenziali. Inoltre, molti legislatori non erano nativi delle circoscrizioni per le quali erano stati eletti e spesso non si preoccuparono nemmeno di conoscerle. Durante questo periodo le istituzioni messicane iniziarono ad essere caratterizzate da un altro elemento negativo: l'abitudine alla finzione⁴⁷⁴.

Al primo mandato di Díaz, durato dal 1876 al 1880, seguì l'interregno di Manuel González, in conformità con quanto previsto dalla norma costituzionale, voluta dallo stesso Díaz, che vietava la rielezione del Presidente. Nel 1884, però, dopo aver modificato

⁴⁷¹ D. Luján, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 161 e ss.

⁴⁷² C. A. Aguilar Blancas, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit., 13

⁴⁷³ M. Olivetti, *Messico*, Bologna, Il mulino, 2013, e-book, cap. II, par. 9

⁴⁷⁴ D. Valadés, *Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano*, in M. Alcántara Sáez – E. Hernández Norzagaray (a cura di), *México: el nuevo escenario político ante el bicentenario*, cit., 71

tale disposizione, prevedendo la possibilità di rielezione senza limite di mandati, Porfirio Díaz tornò a ricoprire la carica di Presidente e, successivamente, fu rieletto per altri quattro mandati quadriennali nel 1888, nel 1892, nel 1896 e nel 1900. In seguito all'entrata in vigore della riforma costituzionale riguardante la durata del mandato presidenziale, venne rieletto per altri due mandati, nel 1904 e nel 1910, conservando il potere fino a quando la rivolta capeggiata da Francisco I. Madero lo costrinse prima alle dimissioni, nel maggio 1911, e poi all'esilio⁴⁷⁵.

Il susseguirsi delle presidenze Díaz fu una autocrazia, cioè un regime personalista e autoritario che impose l'ordine dopo le lunghe guerre civili. Ammainate le bandiere della Riforma liberale, il Presidente si adoperò per pacificare il Paese e sfruttò appieno le opportunità di progresso economico offerte dalla rapida apertura dei mercati. A tal fine ricucì i rapporti con la Chiesa e s'avvalse del sostegno dei grandi proprietari terrieri, beneficiati dal decollo delle esportazioni e dalle terre sottratte alle comunità indigene. Contro queste e contro le prime agitazioni anarchiche nelle miniere, il Presidente non titubò ad usare la forza. In campo economico il regime, come gli altri dell'epoca, fu modernizzatore e in grado di attrarre investimenti, far lievitare le esportazioni agricole e minerarie, far crescere l'economia e gli introiti fiscali e promosse la diffusione della ferrovia⁴⁷⁶.

Il "porfiriato" può essere definito anche come un regime autoritario a parvenza democratico-rappresentativa in quanto compresse, senza eliminarle del tutto, le libertà e si resse, da una parte, grazie al controllo dei processi elettorali e dell'apparato militare e, dall'altra, attraverso la sua ideologia giustificatoria elaborata da brillanti intellettuali. Come già detto, si trattava di una concezione politica positivista che rimandava la democratizzazione e la liberalizzazione del Paese a quando fossero state realizzate basi economico-sociali più solide⁴⁷⁷ e si prestò bene a coniugare le due tradizioni politiche e filosofiche, quella liberale e quella conservatrice, che fino ad allora avevano tentato di elidersi e annullarsi. I positivisti in quanto cultori della ragione e del progresso erano notevolmente distanti dal primato dello spirito e della fede propri dei conservatori, ma i primi come i secondi concepivano la società alla stregua di un organismo naturale. L'organicismo scienziato dei primi trovò così un solido punto di contatto con

⁴⁷⁵ M. Olivetti, *Messico*, cit., cap. II, par. 9

⁴⁷⁶ L. Zanatta, *Storia dell'America Latina contemporanea*, cit., 74

⁴⁷⁷ M. Olivetti, *Messico*, cit., cap. II, par. 9

l'organicismo cattolico dei secondi. In sostanza, l'ideologia positivista legittimò il patto implicito tra liberali e conservatori e il progressivo accantonamento degli attacchi dei primi contro le corporazioni tradizionali, come Chiesa ed esercito, che divennero preziose alleate della stabilità politica e sociale. Per di più, quell'ideologia, eretta in taluni casi a dogma pubblico delle nuove classi dirigenti, legittimò il costume di governare prescindendo dalla politica, in quanto la intendevano come un'artificiosa divisione della società, concepita da Dio o dalla natura come unita e armonica⁴⁷⁸. Oltre la conciliazione con i conservatori e con la Chiesa, la *Pax Porfiriana* fu sostenuta da regole informali volte a risolvere le tradizionali tensioni tra il governo federale e gli Stati e tra l'Esecutivo e il Legislativo, che culminarono nell'istituzione della macchina elettorale porfiriana. Quest'ultima, di cui si è già in parte parlato, si basava su una distribuzione di competenze politiche tra il Presidente e i Governatori, in base alla quale questi ultimi rimanevano padroni del loro territorio in cambio dell'invio di una rappresentanza alle camere del Congresso disposta ad appoggiare le rielezioni di Díaz e ad approvare le leggi da lui proposte⁴⁷⁹.

Se da un lato, la crescita economica e la limitazione delle opposizioni consentirono tre decenni di pace, del tutto sconosciuti al Messico dai tempi dell'indipendenza, dall'altro aumentarono gli squilibri sociali, soprattutto nelle campagne dove le terre comuni furono oggetto di appropriazione privata. Si accumularono così gravi contraddizioni, che sfociarono nel drammatico conflitto che scosse il Messico nel primo decennio del XX secolo: la Rivoluzione⁴⁸⁰.

6.2. La Rivoluzione (1910-1916)

La Rivoluzione messicana fu un ampio e complesso movimento socio-politico innescato da cause di lungo, medio e breve termine e diventato, poi, un fattore determinante nell'evoluzione del Paese durante tutto il XX secolo. Il suo scoppio fu dovuto, tra le altre ragioni, all'esaurimento del modello di governo porfiriano, incapace di ottenere un pacifico rinnovamento politico durante la successione presidenziale del 1910 e di soddisfare le aspirazioni delle classi medie e dei settori popolari. A ciò si aggiunsero la crisi economica del 1907, che aveva colpito ampi strati della popolazione, e l'ambiente

⁴⁷⁸ L. Zanatta, *Storia dell'America Latina contemporanea*, cit., 72

⁴⁷⁹ L. Medina Peña, *Porfirio Díaz y la creación del sistema político*, cit., 13 e ss.

⁴⁸⁰ M. Olivetti, *Messico*, cit., cap. II, par. 9

internazionale, diventato sfavorevole a causa della rivalità tra le grandi potenze per il petrolio messicano appena scoperto⁴⁸¹.

Le cause della Rivoluzione possono essere indicate, infatti, nel *caciquismo*, vale a dire la pressione dispotica esercitata dalle autorità locali a discapito della classe proletaria; nel *peonismo* ovvero la situazione di schiavitù di fatto o comunque di servitù nella quale si trovavano i braccianti giornalieri; il *fabriquismo* consistente nella servitù personale ed economica alla quale erano costretti gli operai manifatturieri; l'*haciendismo* ossia la pressione economica e la concorrenza vantaggiosa che la grande proprietà rurale esercitava su quella piccola che finì per provocare l'incorporamento di quest'ultima alla prima; e l'*extranjerismo*, consistente nel favorire gli stranieri, indipendentemente dall'attività esercitata, a discapito dei messicani stessi.

Ad originare la rivoluzione in Messico furono, quindi, la situazione sociale, economica e politica della fine del XIX secolo e della prima decade del secolo successivo. Il popolo per conseguire la democrazia e la giustizia sociale, impugnò le armi in quella che può essere definita la prima rivoluzione sociale del XX secolo⁴⁸². Nella Rivoluzione messicana convissero realtà e fenomeni assai diversi riflessi, a loro volta, in rivendicazioni, gruppi sociali e parti del territorio molto eterogenei. Si trattò, insomma, di varie rivoluzioni insieme, con cui giunse a fine traumatica il "porfiriato" e furono gettate le basi di un nuovo ordine politico e sociale, ma nacque come rivoluzione politica, sotto la pressione delle *élite* liberali del nord del Paese che rivendicavano la democratizzazione del regime.

Il periodo rivoluzionario può essere diviso in due fasi accomunate dalla presa delle armi contro un regime autoritario e conservatore. Durante la prima la corrente liberale, guidata da Francisco I. Madero, si oppose ed ebbe la meglio sulla presidenza autoritaria di Porfirio Díaz. La seconda, invece, fu guidata da Venustiano Carranza contro il regime del generale golpista Victoriano Huerta. Né la Rivoluzione maderista né quella carranzista all'origine ebbero l'obiettivo di coronare l'azione armata con una riorganizzazione istituzionale, politica, sociale ed economica e, quindi, con la redazione di una nuova Costituzione. Ciò

⁴⁸¹ J. Garcíadiego - S. Kuntz Ficker, *La revolución mexicana*, in Aa. Vv., *Nueva Historia general de México*, Città del Messico, El Colegio de México, 2010, 607

⁴⁸² E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 2007, 82

che interessava ai due *leader* rivoluzionari era la caduta del regime feudale e conservatore creato da Díaz⁴⁸³ e ristabilito da Huerta.

6.2.1 Francisco I. Madero

Nel 1908 Francisco I. Madero iniziò un movimento che ebbe la sua espressione popolare nella rivoluzione del 1910, la cui culminante espressione giuridica fu la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* del 5 febbraio del 1917⁴⁸⁴.

Le trasformazioni decisive che si presentarono in questo periodo furono il risultato della dottrina politica di diversi personaggi, chiamati *caudillos*, tra i quali, oltre a Francisco I. Madero, vi erano Venustiano Carranza, Luis Cabrera, José Vasconcelos, Jesús Flores Magón, Juan Sarabia⁴⁸⁵. I *caudillos* erano capi politici e militari in grado di esercitare l'autorità politica con pugno di ferro su un determinato territorio. Si trattava di personalità, spesso eccentriche, che esercitavano un'autorità di tipo carismatico, più simile a quella dei *leader* religiosi che dei capi politici, erano depositari di un'aura sacra capace di prospettare la salvezza e la protezione di coloro che gli erano devoti. Il *caudillo*, che si insediava transitoriamente nel luogo simbolico occupato un tempo dal re ovvero quello di testa di un organismo omogeneo e unanime, ha rappresentato il modo attraverso cui si sono articolati tra di loro i diversi livelli del potere, frammentatosi notevolmente a partire dall'indipendenza. Era comune che i *caudillos* locali, capi assoluti di un villaggio, fossero a loro volta clienti di *caudillos* più potenti fino ad arrivare alla punta della piramide dove si trovava la Presidenza della Repubblica. In Messico, quindi, il *caudillismo* si è sviluppato ben prima della Rivoluzione contro il regime di Porfirio Díaz. Come appena detto, è stato presente nel Paese fin dall'indipendenza. Proprio in questo periodo, infatti, per la prima volta si è avuta in Messico la necessità di ristabilire i rapporti di forza non solo tra i vari livelli di governo ma anche a livello sociale. Sicuramente, uno dei *caudillos* prerivoluzionari ad aver profondamente segnato la storia di questo Paese è stato Antonio López Santa Anna che governò il Messico undici volte, ora da liberale ora da conservatore⁴⁸⁶.

⁴⁸³ L. Zanatta, *Storia dell'America Latina contemporanea*, cit., 86

⁴⁸⁴ C. A. Aguilar Blancas, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit, 13

⁴⁸⁵ J. J. Orozco Henríquez, *Evolución del derecho electoral en México durante el siglo XX*, in Aa. Vv., *La ciencia del derecho durante el siglo XX*, Città del Messico, UNAM, 1998, 1033

⁴⁸⁶ L. Zanatta, *Storia dell'America Latina contemporanea*, cit., 48 e ss.

In questo periodo, inoltre, apparvero i primi partiti politici, diversi dai precedenti *clubs* politici o fazioni armate: il *Partido Nacional Antireeleccionista*, il *Partido Constitucional Progresista*, il *Partido Católico*, il *Partido Popular Evolucionista*, il *Partido Liberal Democrático* e il *Partido Liberal Constitucionalista*⁴⁸⁷. Lo stesso Díaz, in un'intervista del 1908, dichiarò il Paese pronto all'esercizio della democrazia e a tal fine si dichiarò disposto non solo a tollerare un partito d'opposizione ma anche a proteggerlo e a consigliarlo.⁴⁸⁸

Madero espresse, nel suo libro "La sucesión presidencial" del 1910 e nel *Plan de San Luis Potosí* dello stesso anno, i suoi principi politici consistenti, essenzialmente, nel rispetto del processo elettorale e del suo risultato e riassunti nella richiesta di un suffragio effettivo, nel divieto di rielezione presidenziale e nell'introduzione di una legislazione elettorale che prevedesse il voto diretto⁴⁸⁹. Madero aveva creato, prima delle elezioni del 1910, il *Partido Nacional Antireeleccionista*. Tuttavia fu imprigionato ed esiliato in Texas⁴⁹⁰. Madero, che fino ad allora si era opposto alla violenza politica, fu costretto a cambiare strategia. Così, attraverso il Piano di San Luis Potosí, promulgato il 5 ottobre, chiamò alle armi il 20 novembre 1910. L'opposizione elettorale si trasformò così in ribellione e, più tardi, in rivoluzione. L'appello di Madero non fu ascoltato dai suoi sostenitori *antireeleccionistas*, quasi tutti membri della classe media urbana e quindi propensi all'oppositore elettorale ma non alla lotta armata. D'altra parte, fu un altro settore della società messicana, i gruppi popolari rurali di alcune regioni del Paese, come Chihuahua, Sonora, Coahuila, Durango, Guerrero e Morelos, che risposero all'appello. Fu, infatti, in queste regioni che ci furono le prime rivolte contro l'esercito di Díaz. All'inizio, fino al febbraio 1911, i gruppi armati furono pochi e deboli, ma aumentarono di numero e crebbero di volume durante i mesi di marzo e aprile. La lotta armata implicò la trasformazione radicale del processo, poiché cambiarono l'opposizione e gli scenari: il movimento della classe media urbana si trasformò in un movimento popolare rurale, emersero nuovi leader più adatti alla lotta armata, i più importanti dei quali furono Pascual Orozco, Pancho Villa ed Emiliano Zapata. Madero non vedeva di buon occhio la partecipazione popolare, ma questi settori furono immancabilmente coinvolti nel

⁴⁸⁷ J. J. Orozco Henríquez, *Evolución del derecho electoral en México durante el siglo XX*, cit., 1033

⁴⁸⁸ E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 2007

⁴⁸⁹ J. J. Orozco Henríquez, *Evolución del derecho electoral en México durante el siglo XX*, cit, 1033

⁴⁹⁰ P. Escalante Gonzalbo, *Nueva historia mínima de México*, Città del Messico, El Colegio de México, 2013, 408

processo rivoluzionario⁴⁹¹. Il movimento armato, rapidamente cresciuto in tutto il Paese, limitò la reazione dell'esercito nazionale e costrinse il regime porfiriano a firmare i trattati di Ciudad Juárez, il 25 maggio 1911, che comportarono le dimissioni di Díaz e di fatto il trionfo della Rivoluzione⁴⁹².

Terminò così la prima tappa della Rivoluzione, che fino ad allora non era stata particolarmente violenta e Madero assunse democraticamente la carica di Presidente⁴⁹³. Il governo provvisorio, che successe a Díaz, preparò il Paese per le nuove elezioni, in vista delle quali Madero aveva rifondato il proprio partito, trasformandolo nel *Partido Constitucional Progresista*. Il governo provvisorio non soddisfò, però, le richieste degli altri *caudillos* rivoluzionari, soprattutto riguardo alla distribuzione della terra⁴⁹⁴.

Nello stesso anno venne emanata una *nuova Ley Electoral* che pose le basi per l'elezione democratica dei poteri pubblici⁴⁹⁵. Venne instaurato il voto segreto, creando una scheda elettorale separata dal registro degli elettori e si decise di lasciare inalterata la maggioranza relativa al primo turno e quella assoluta.⁴⁹⁶ Nel suo complesso, si trattò di una notevole innovazione che costituì una risposta vigorosa al regime porfirista⁴⁹⁷.

Per quanto riguarda l'elezione e la composizione delle Camere venne stabilita l'elezione di un deputato ogni 40 mila abitanti o ogni frazione di 20 mila e si mantenne la formula dei due senatori per ogni Stato e due per il Distretto Federale. Sarebbero stati dichiarati senatori (art. 58, Cost. 1857; art. 98, *Ley Electoral*) e deputati (art. 83, Cost.) coloro i quali avessero ottenuto la maggioranza assoluta dei voti emessi o, in mancanza di questa, coloro che avessero raggiunto la maggioranza relativa. Inoltre, venne previsto che sarebbero stati eletti contemporaneamente il deputato titolare e quello supplente, definiti "fórmula". Le cariche di Presidente e Vicepresidente della Repubblica e di giudice della Corte Suprema di Giustizia, invece, sarebbero state designate dalla Camera dei Deputati del Congresso Federale a maggioranza assoluta dei suffragi emessi e nel caso in cui nessuno avesse raggiunto tale maggioranza, la Camera avrebbe eletto uno dei due candidati che avevano ottenuto, allo scrutinio precedente, il maggior numero dei voti (artt.

⁴⁹¹ J. Garcíadiego - S. Kuntz Ficker, *La revolución mexicana*, cit., 609-610

⁴⁹² P. Escalante Gonzalbo, *Nueva historia mínima de México*, cit., 408

⁴⁹³ E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 2007, 84

⁴⁹⁴ D. Luján, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 165

⁴⁹⁵ M. González Oropeza - R. Rodríguez Marcos, *Federalismo y elecciones en México*, cit., 40

⁴⁹⁶ J. J. Orozco Henríquez, *Legislación electoral en Mexico*, in C. Cortés (a cura di), *Legislación electoral comparada. Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica*, Costa Rica, CAPEL, 1986, 252

⁴⁹⁷ H. Fix-Zamudio - S. Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, cit., 712-713

108. 3 – 110, *Ley Electoral*). Né la Costituzione del 1857 né la Legge elettorale prevedevano, però, un *quorum* di voti per questa ultima ipotesi.

Venne stabilito, inoltre, che la *Junta Municipal*, presieduta dal *Presidente municipal*, sarebbe stata competente sia nel computo dei voti che nella dichiarazione dei senatori eletti. Tale competenza nel caso dei deputati, invece, spettava al Legislativo dello Stato e nel caso del Distretto Federale alla Camera dei Deputati stessa (artt. 5 e 8).

Alla *junta revisora del padrón electoral*, ossia il consiglio responsabile dell'anagrafe elettorale – composto dal Sindaco, da due dei candidati alla carica di sindaco alle ultime elezioni svoltesi e altri quattro componenti sorteggiati tra i cittadini risiedenti nel territorio che pagavano la quantità maggiore di imposte dirette sugli immobili – venne affidato il compito di effettuare il censimento per sezione, di pubblicare le liste elettorali e di risolvere eventuali ricorsi, oltre ad effettuare il computo dei voti⁴⁹⁸.

Alle elezioni presidenziali del 1911, parteciparono vari partiti, i principali furono il *Partido Nacional Democrático*, il *Partido Liberal*, l'anacronistico *Partido Católico Nacional* e il *Partido Popular Evolucionista*, di tendenze reazionari. Madero trionfò con il 99.26% dei voti, mentre il Legislativo fu composto dal 50% di deputati rivoluzionari, dal 30% di oppositori della rivoluzione e dal 20% di indipendenti o neutrali⁴⁹⁹.

Le elezioni furono competitive, si garantì la libertà di stampa, scomparve la concentrazione di potere nell'Esecutivo e il centralismo. Nonostante ciò, è possibile affermare che durante la breve presidenza di Madero ci furono più problemi politici che cambiamenti⁵⁰⁰.

Come già era avvenuto per la Costituzione liberale del 1857, le riforme proposte da Madero non lasciarono soddisfatti né gli uomini d'affari e i proprietari terrieri, né i contadini e i lavoratori⁵⁰¹ e il *caudillo* fu presto travolto dai dissensi tra i rivoluzionari e dalla reazione dell'esercito. I primi, con Emiliano Zapata in testa, non erano disposti a consegnare le armi fintanto che non avessero ottenuto la riforma agraria, per cui le avevano imbracciate⁵⁰².

Madero dovette affrontare quattro importanti ribellioni, due guidate da membri dell'*élite* politica e due guidate da popolari che avevano combattuto contro Díaz, ma che presto si

⁴⁹⁸ J. J. Orozco Henríquez, *Evolución del derecho electoral en México durante el siglo XX*, cit., 1034 e ss.

⁴⁹⁹ H. Fix-Zamudio - S. Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, cit., 713

⁵⁰⁰ J. Garciadiego - S. Kuntz Ficker, *La revolución mexicana*, cit., 612

⁵⁰¹ D. Luján, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 165

⁵⁰² L. Zanatta, *Storia dell'America Latina contemporanea*, cit., 86

erano disillusi dal suo governo. Le prime furono la ribellione “reista” che si svolse alla fine del 1911 lungo il confine nord-est del Paese, mentre l’altra fu guidata da Félix Díaz, nipote di Don Porfirio. Le ribellioni popolari, invece, furono quella di Emiliano Zapata e quella di Pacual Orozco, che, nonostante le loro rispettive peculiarità, condividevano delle similitudini e la più importante di queste fu la capacità di rendere le richieste sociali parte del dibattito nazionale⁵⁰³.

Per quanto riguarda la politica internazionale, invece, anche se all’inizio il governo e i grandi capitalisti degli Stati Uniti nutrono simpatia per l’ascesa di Madero alla presidenza, in quanto preoccupati della crescente vicinanza di Díaz all’Europa e della sua età, dopo pochi mesi il governo di Washington cominciò a prendere le distanze dal governo rivoluzionario, a causa dell’aumento delle tasse sull’estrazione del petrolio, la politicizzazione dei contadini e la radicalizzazione di un buon numero di lavoratori industriali⁵⁰⁴

6.2.2 Venustiano Carranza e il *Congreso Constituyente*

Con il caos e la violenza ormai allo zenit, il generale conservatore Victoriano Huerta s’impadronì del potere, avviando un’imminente restaurazione dell’ordine pre-rivoluzionario⁵⁰⁵. Organizzò, nel febbraio del 1913, un colpo di Stato ai danni del Presidente Madero, che culminò con l’uccisione di questi e l’usurpazione del potere da parte di Huerta⁵⁰⁶. A tali eventi seguì il sollevamento dei vari *caudillos* e militari, tra i

⁵⁰³ J. Garciadiego - S. Kuntz Ficker, *La revolución mexicana*, cit., 613

⁵⁰⁴ Ibidem, 616

⁵⁰⁵ L. Zanatta, *Storia dell’America Latina contemporanea*, cit., 86

⁵⁰⁶ E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 2007, 85

Secondo il giurista Tena Ramírez non si sarebbe trattato di un colpo di Stato vero e proprio e l’“usurpazione” sarebbe avvenuta solo dal punto di vista sostanziale ma non dal punto di vista giuridico. Nel febbraio del 1913 un gruppo di militari e civili si mobilitò a Città del Messico contro il governo legittimo del Presidente Madero. Dopo alcuni giorni di lotte nella capitale, il capo delle forze leali al Governo, il generale Victoriano Huerta, tradì Madero e lo imprigionò. Stessa sorte toccò al Vicepresidente Pino Suárez e i difensori della città si unirono al traditore, attraverso un patto firmato nell’Ambasciata degli Stati Uniti. Da questo momento in poi si modificò sostanzialmente la situazione giuridica. In seguito alla rinuncia del Presidente e del Vicepresidente, il primo venne sostituito, a norma dell’articolo 81 della Costituzione del ’57, dal *Secretario de Relaciones*, che subito dopo designò Victoriano Huerta per occupare la *Secretaría de Gobernación* e rinunciò al suo incarico. Pertanto fu Huerta ad occupare la Presidenza. La Camera dei Deputati accettò le rinunce, esercitando il potere conferitogli dall’articolo 82 della Costituzione allora vigente. Anche il potere giudiziario, l’esercito e i governatori degli Stati – eccetto uno – riconobbero che il nuovo regime non minava il sistema di legalità. Di fatti, le formalità costituzionali erano state osservate alla perfezione. Né Madero né Pino Suarez ebbero la fermezza di aggirare il tradimento negando la propria rinuncia, né la Camera dei Deputati, dove la maggioranza era maderista, ebbe il coraggio di rifiutarne l’approvazione. È possibile, quindi, affermare che tutti collaborarono alla costruzione del ponte

quali Venustiano Carranza, con l'obiettivo di restaurare la legittimità costituzionale⁵⁰⁷. Questi formò nel nord del Paese un esercito costituzionalista, cui prestò un importante sostegno anche Francisco "Pancho" Villa, eccentrico prodotto di quel grande movimento tellurico che fu la Rivoluzione, ben più simile al tipico *caudillo* latinoamericano che al moderno rivoluzionario. Contemporaneamente, nel sud del Paese continuarono le lotte contadine condotte da Zapata contro Huerta⁵⁰⁸. In relazione alla composizione sociale delle diverse rivolte, un'altra caratteristica centrale della storia messicana, che risale al periodo coloniale, è il loro carattere popolare. A differenza di altri casi in America Latina dove l'elemento popolare, contadino e indigeno non era stato un attributo prominente e permanente, in Messico fu sempre un aspetto centrale delle rivoluzioni, sia di quelle condotte per l'indipendenza, come nel caso di Hidalgo e Morelos, che di quelle caratterizzate da rivendicazioni regionali o di classe, come avvenne durante la Rivoluzione con Orozco, Villa e Zapata⁵⁰⁹.

Carranza era il Governatore dello Stato di Cahuila e poco dopo la presa di potere di Huerta, di concerto con il Legislativo statale, ne disconobbe il governo e guidò il popolo, indignato per i crimini commessi dal nuovo capo di Stato, nella lotta: la Rivoluzione riiniziò. Venne allora sottoscritto il *Plan de Guadalupe*, il 27 marzo 1913, che ribadì i principali obiettivi del nuovo movimento armato e disconosceva Huerta come Presidente della Repubblica, i poteri Legislativo e Giudiziale della Federazione e i Governatori statali che avevano riconosciuto come legittimo il potere del generale. Venustiano Carranza fu designato *Primer Jefe del Ejército Constitucionalista* e gli fu affidato il compito di ricoprire, dopo aver occupato Città del Messico, il Potere Esecutivo *ad interim* così da convocare le elezioni generali e consegnare la carica al cittadino eletto⁵¹⁰.

Negli Stati Uniti, che in un primo momento avevano confidato nel ritorno in sella delle *élite* deposte, l'avvento alla Presidenza di Woodrow Wilson impose un cambiamento di rotta⁵¹¹ e il crescente dominio ribelle nel nord del Paese, proprio nelle regioni dove si trovavano i maggiori investimenti americani, portò ad un allontanamento del governo di

attraverso il quale il traditore entrò nella legalità. (F. Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, Città del Messico, Editorial Porrúa, 2013, 68-69)

⁵⁰⁷ E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 85

⁵⁰⁸ L. Zanatta, *Storia dell'America Latina contemporanea*, cit., 86

⁵⁰⁹ D. Luján, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 165-166

⁵¹⁰ E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 2007, 85 e ss.

⁵¹¹ L. Zanatta, *Storia dell'America Latina contemporanea*, cit., 87

Washington, che finì in uno scontro. Inoltre, nel gennaio 1914, Huerta sospese il pagamento del debito estero, il che chiuse la possibilità di contrarne di nuovo. Tutto ciò ebbe conseguenze tragiche per il suo governo, che perse i ricchi Stati del nord, insieme alla dogana di confine e alle forniture di armi degli Stati Uniti⁵¹².

Gli Stati Uniti decisero l'invio di un contingente militare nel porto di Veracruz con l'obiettivo di obbligare Huerta ad abbandonare il governo, nella convinzione che il Messico fosse pronto per un profondo cambiamento e che solo il sostegno agli eserciti costituzionalisti gli avrebbe garantito un governo stabile e democratico. Huerta cadde sotto la pressione incontenibile della tenaglia che lo stringeva da nord a sud. Il Messico si ritrovò senza Stato, in preda a lotte dove il confine tra politica e criminalità, movimento sociale e orde di banditi era spesso labile o inesistente. Quel che nei fatti iniziò a quel punto fu la resa dei conti tra le diverse e tra loro così estranee forze che avevano fino ad allora combattuto il comune nemico⁵¹³. Il trionfo contro il regime di Huerta significò l'ascesa di tre correnti: i costituzionalisti rappresentati da Carranza, i *villistas* e gli zapatisti⁵¹⁴.

Il processo rivoluzionario iniziò una nuova fase quando gli eserciti del Nord-Est e del Nord-Ovest presero Città del Messico a metà del 1914, dopo aver sconfitto il governo e l'esercito di Huerta. Questa vittoria si concretizzò negli accordi di Teoloyucan, firmati il 13 agosto, che sciolsero l'esercito federale. Da quel momento in poi, gli eserciti ribelli divennero il governo, ma non avevano né la capacità né l'esperienza per poter svolgere questa funzione. Il problema principale consisteva nel fatto che le fazioni rivoluzionarie erano profondamente divise e non vi era alcuna possibilità di raggiungere un accordo, in quanto le loro differenze erano essenziali, di origine socio-economica e con chiare espressioni politico-ideologiche. Comprensibilmente, ogni fazione voleva che il proprio progetto nazionale prevalesse. Ci furono tentativi di raggiungere un accordo pacifico, e alcuni credettero che questa fosse la funzione primaria del Patto di Torreón. La vera natura di questo compromesso, però, divenne ben presto evidente: creare un governo alternativo a quello di Carranza. I primi incontri tra i partecipanti del *Pacto de Torreón* ebbero luogo a Città del Messico, durante i primi giorni di ottobre. A questi si rifiutarono di partecipare i villisti, mentre gli zapatisti non furono coinvolti. Senza queste due fazioni

⁵¹² J. Garciadiego - S. Kuntz Ficker, *La revolución mexicana*, cit., 629

⁵¹³ L. Zanatta, *Storia dell'America Latina contemporanea*, cit., 87

⁵¹⁴ D. Luján, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 166

l'obiettivo riconciliatore e unificante non sarebbe potuto essere raggiunto. Allora, i delegati, tutti costituzionalisti ma non necessariamente carranzisti, si accordarono per trasferire i loro successivi incontri nella città di Aguascalientes, equidistante tra la capitale e il territorio dominato da Villa. A questi parteciparono in gran numero i villisti e ciò permise di imporre la proposta di includere lo zapatismo. La Convenzione, così composta, si dichiarò sovrana e pretese che Carranza lasciasse il governo. All'inizio di novembre, Don Venustiano lasciò Città del Messico, ma senza cedere il potere⁵¹⁵.

I disaccordi interni, che avevano portato nuovamente al conflitto, terminarono con la vittoria della corrente costituzionalista e con Carranza a capo del governo⁵¹⁶.

Inoltre, nell'ottobre 1915, il governo degli Stati Uniti concesse il riconoscimento diplomatico al governo di Carranza, così come, nei mesi successivi, la Germania e la Gran Bretagna. Ciò permise al generale di consolidare il suo trionfo⁵¹⁷. Come ritorsione per il riconoscimento diplomatico da parte degli Stati Uniti, Villa fece una breve ma violenta incursione nella città di Columbus, New Mexico, alla quale il governo statunitense rispose con una "spedizione punitiva" che inseguì, senza successo, il *caudillo* per quasi un anno, a partire dal marzo 1916, nell'estremo nord del Paese. Ciò inasprì le relazioni tra Washington e il governo Carranza: tutti gli aiuti statunitensi, sia finanziari che di armi, furono sospesi, e aumentò il nazionalismo tra le autorità costituzionaliste, cosa che si riflesse in alcune delle posizioni prese nel Congresso Costituente che iniziò le sue sessioni alla fine del 1916⁵¹⁸

L'idea iniziale della Rivoluzione costituzionalista di ristabilire la Costituzione del 1857, perse gradualmente appoggio: i rivoluzionari si resero conto di aver combattuto non tanto, o almeno non solo, per ottenere un cambio di coloro che governavano, obiettivo di una semplice ribellione, quanto per un cambio delle istituzioni e per un miglioramento delle condizioni di vita, pretese e risultato finale delle rivoluzioni⁵¹⁹. Inoltre, Carranza, data la posizione che ricopriva, emanò leggi che inclusero vari dei nuovi obiettivi rivoluzionari⁵²⁰ alle quali la Costituzione non era però conforme. La vita reale aveva superato alcuni dei

⁵¹⁵ J. Garciadiego - S. Kuntz Ficker, *La revolución mexicana*, cit., 627-628

⁵¹⁶ D. Luján, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 166

⁵¹⁷ J. Garciadiego - S. Kuntz Ficker, *La revolución mexicana*, cit., 631

⁵¹⁸ *Ibidem*, 633

⁵¹⁹ E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 2007, 85 e ss.

⁵²⁰ Significative furono: la Legge del *Municipio libre* e quella sul Divorzio nel dicembre del 1914; la Legge Agraria del 6 gennaio 1915; la Legge di Riforma del Codice civile dello stesso mese. (E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 2007, 85 e ss.)

principi fondamentali che conteneva nella norma fondamentale del 1847 per cui, dato che compito principale del diritto è quello di regolamentare la vita reale degli uomini, si rese necessario un nuovo testo costituzionale. Il *Primer Jefe* convocò, il 14 settembre 1916 – attraverso il *Decreto de reforma* degli articoli 4, 5 e 6 del decreto del 12 dicembre 1914 aggiunto al *Plan de Guadalupe* – un’assemblea costituente precisando che le riforme che sarebbero state proposte avrebbero avuto lo scopo di modificare l’organizzazione e il funzionamento dei poteri pubblici e tutte le disposizioni non attuali della Costituzione del 1857, ma nel limite di quanto disposto dall’articolo 39 di questa ossia l’illimitatezza della sovranità popolare.

Per quanto riguarda le modalità di elezione del *Congreso Constituyente*, l’articolo 4 venne così riformato: «el Distrito Federal y cada estado o territorio nombrarán un diputado propietario y un suplente por cada sesenta mil habitantes o fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general de la República de 1910. La población del estado o territorio que fuere menor de la cifra que se ha fijado en esta disposición, elegirá, sin embargo, un diputado propietario y un suplente». Si stabilì, poi, il necessario rispetto dei requisiti minimi previsti dalla Costituzione del 1857 per l’elettorato passivo del *Congreso de la Unión* e tra i motivi di ineleggibilità, oltre quelli previsti dal testo costituzionale, si prevede che non sarebbero stati eleggibili coloro che avevano appoggiato o fatto parte del regime reazionario di Huerta. Il documento di convocazione della Costituente stabilì che le elezioni si sarebbero tenute il 22 ottobre e sarebbero state dirette e basate sul censimento del 1910 e sulle divisioni territoriali realizzate per le elezioni del Congresso dell’Unione del 1912. Il Congresso Costituente stesso avrebbe verificato la correttezza dell’elezione e svolto le sue funzioni solo in presenza della metà più uno del numero totale dei membri⁵²¹.

Con la *Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente*, del 20 settembre 1916, venne naturalizzata definitivamente la maggioranza relativa e il voto tornò ad essere pubblico, in quanto venne previsto l’obbligo per l’elettore di firmare la scheda elettorale. Inoltre, venne stabilito che i casi di pareggio sarebbero stati risolti attraverso un sorteggio pubblico realizzato dalle *juntas computadoras*⁵²².

⁵²¹ E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 2007, 85 e ss

⁵²² J. J. Orozco Henríquez, *Legislación electoral en Mexico*, in C. Cortés (a cura di), *Legislación electoral comparada. Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica*, cit., 252

Dopo lo svolgimento dei lavori della giunta preparatoria, quelli del Congresso iniziarono il 1° dicembre 1916 nella città di Querétaro, così come stabilito nell'atto di convocazione. I costituenti erano tutti uomini noti per aver fatto parte della causa maderista prima e carranzista poi, conosciuti per le loro azioni armate e le loro idee rivoluzionarie⁵²³.

7. La forma di governo: tra instabilità e violenza

Come si è illustrato in questo capitolo, in seguito al raggiungimento dell'indipendenza, il filo rosso della tradizione costituzionale messicana è stata la forma di governo presidenziale caratterizzata dal ruolo chiave svolto dal Presidente nell'articolazione dei poteri. Altra caratteristica del presidenzialismo messicano è stata la sua debolezza formale sia nel suo aspetto funzionale nel rapporto con il ramo legislativo, che nella sua dimensione territoriale rispetto ai poteri statali e locali.

I presidenti messicani hanno governato principalmente sulla base di regole informali che, da un lato, hanno condotto a presidenze istituzionalmente deboli e all'imposizione della volontà dell'Esecutivo attraverso il potere militare e, dall'altro, questa arbitrarietà nell'esercizio del potere politico ha determinato, a lungo, una forte instabilità. Come si è illustrato, ogni volta che un Presidente in Messico ha tentato di ignorare la Costituzione e i limiti formali del suo potere è stato accusato di essere un dittatore e il suo governo rovesciato. Entrava allora in carica un nuovo Presidente, colui che si era opposto al precedente, ma nuovamente la sua debolezza istituzionale, lo portava ad aggirare i limiti costituzionali, iniziando così a un nuovo ciclo di instabilità. Ciò condusse ad una successione presidenziale quasi permanente e al frequente utilizzo della violenza, oltre che al mancato rispetto delle norme⁵²⁴.

La relazione tra il Congresso e il Presidente fu disciplinata fin dal primo testo costituzionale elaborato, quello di Apatzingán, che subordinava il potere esecutivo a quello legislativo. Nelle successive costituzioni, come si è visto, questo rapporto di forze è stato drasticamente invertito portando ad una evidente preponderanza presidenziale.

È possibile schematizzare le fasi del sistema presidenziale in Messico, successive al raggiungimento dell'Indipendenza, come: “dispotismo” il cui rappresentante

⁵²³ E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 92

⁵²⁴ D. Luján, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 149-150

emblematico fu Antonio López de Santa Anna; “*leadership* repubblicana”, rappresentata da Benito Juárez⁵²⁵; “dittatura” durante il lungo governo di Porfirio Díaz; e, infine, “*caudillismo* costituzionale” che, come si è visto ha avuto numerosi rappresentanti⁵²⁶. Non si ritiene particolarmente avventato sostenere che quest’ultimo non sia in realtà ancora terminato. Come si vedrà, il periodo post-rivoluzionario è stato caratterizzato da presidenti che, seppur con distinta intensità e nonostante non tutti avessero partecipato alla Rivoluzione, hanno avuto le caratteristiche dei *caudillos*, illustrate precedentemente. Tra questi si ritiene rientri anche l’attuale Presidente, Andrés Manuel López Obrador.

⁵²⁵ Questo steso periodo è stato definito da Rabasa come “dittatura democratica” in E. O. Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, cit., 75 e ss.

⁵²⁶ D. Valadés, *Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano*, cit., 68

Capitolo II

Il dibattito costituente e la Costituzione del 1917

SOMMARIO: 1. La Costituzione Politica degli Stati Uniti Messicani – 2. Sulla natura della Carta costituzionale: ¿nueva o reformada? – 3. La sovranità – 4. L'organizzazione istituzionale – 4.1 Il tipo di Stato – 4.2 La forma di governo

1. La Costituzione Politica degli Stati Uniti Messicani

Essendo frutto di tante e così eterogenee istanze, la Rivoluzione non poté che concludersi con un compromesso tra i vincitori e le rivendicazioni di coloro che, pur essendo stati sconfitti, le avevano impresso una impronta radicale. Il suo approdo fu la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM) del 1917, chiamata anche Costituzione di Querétaro dal luogo dove si svolsero i lavori dell'assemblea costituente.

La nuova norma fondamentale, da un lato, accolse i principi liberali propugnati dagli eserciti vincitori, quali le libertà individuali e la laicità dello Stato – imposta con misure molto dure contro la chiesa e il suo ruolo sociale – e, dall'altro, introdusse altresì principi sociali e nazionalisti all'epoca del tutto inediti nella regione, sancendo la proprietà della Nazione sui beni del sottosuolo e ponendo le basi per una riforma agraria⁵²⁷. La CPEUM, infatti, è stata la prima Costituzione democratico-sociale del mondo moderno, due anni prima di quella tedesca di Weimar⁵²⁸. Il costituzionalismo sociale non è apparso in Messico, né ha proliferato in gran parte del mondo, spontaneamente, ma la sua origine risiede nelle esigenze della società che, nel caso messicano, si articolavano politicamente sulla base del fenomeno rivoluzionario. Pertanto, è possibile affermare che in questo Paese, così come senza una rivoluzione non ci sarebbe stato il costituzionalismo sociale, quest'ultimo ha necessariamente comportato la sopravvivenza della Rivoluzione stessa. Rivoluzione sociale e costituzionalismo sociale formano in Messico una simbiosi storica e politica indissolubile⁵²⁹.

⁵²⁷ L. Zanatta, *Storia dell'America Latina contemporanea*, cit., 87

⁵²⁸ M. Olivetti, *Messico*, cit., cap. III, par. 10

⁵²⁹ D. Valadés, *Constitución y política*, cit., 68

La Costituzione del 1917 si caratterizzò come un modello misto in quanto ebbe l'obiettivo di superare le influenze liberali della Costituzione del 1857, senza però modificarle del tutto, ma sovrapponendogli un assetto maggiormente rivoluzionario e accentrato. Pertanto, i suoi contenuti di base furono, da un lato, l'introduzione dei diritti sociali e, dall'altro, il rafforzamento della Federazione e l'ideale di una Nazione messicana omogenea⁵³⁰.

2. Sulla natura della Carta costituzionale: ¿nueva o reformada?

La titolazione ufficiale della nuova Costituzione è *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857*. Ciò fa sorgere un problema o meglio un interrogativo circa la sua natura: nuova norma fondamentale o riforma, seppur sostanziale, della Costituzione precedentemente in vigore.

Tale anfibia fu generata dal fatto che nel Congresso Costituente di Querétaro si parlò tanto dell'una come dell'altra⁵³¹. Da un lato, il *Primer Jefe del Ejército Constitucionalista*, colui che aveva convocato il Congresso del 1916 e presentato il rispettivo progetto di Costituzione, Venustiano Carranza considerò, così come alcuni deputati, che si trattava di un mero "Progetto di Riforma alla legge fondamentale del 1857". Dall'altro, molti dei costituenti parlarono di una "nueva Constitución"⁵³².

Nel discorso inaugurale dei lavori costituenti, Carranza fece riferimento più volte alle riforme della Costituzione del 1857. Al contrario, nella sua risposta, il presidente dell'assemblea, Luis Manuel Rojas – di enorme rilevanza per la sua vicinanza a Carranza e il suo ruolo nel processo costituente – fece riferimento a riforme indispensabili da apportare al testo costituzionale del 1857 tanto all'inizio del suo discorso – «el Congreso Constituyente, que me honro en presidir, ha escuchado con profunda atención el informe a que acabáis de dar lectura, y en el que se delinean de manera tan clara los principios políticos y sociales que os han servido de guía al hacer las diversas reformas que son

⁵³⁰ G. González De La Vega - R. González De La Vega, *Estado de derecho, derechos fundamentales y legislación penal en el constitucionalismo mexicano*, in D. Valadés – M. Carbonell (a cura di), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, Città del Messico, UNAM, 2007, 447

⁵³¹ J. Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917*, Città del Messico, UNAM, 1982, 122 e ss.

⁵³² J. Carpizo - J. Madrazo, *Derecho Constitucional. Introducción al Derecho Mexicano*, Città del Messico, UNAM, 1983, 112-113

indispensables para adaptar la Constitución de 1857 a las necesidades más hondas y a las nuevas aspiraciones del pueblo mexicano» – quanto in chiusura – «Sería casi imposible, señor, que yo me refiriese en estos momentos a todos los puntos notables de vuestro importantísimo proyecto general de reformas a la Constitución vigente [...] Así, pues, señor, me limito ahora a darne por recibido del proyecto de reformas a la Constitución de 1857». Parlò, però, anche dell'elaborazione di una nuova Costituzione, ad esempio quando sostenne che «el principio fundamental sobre el cual debe asentarse la nueva Constitución de la república, es el respeto más amplio a la libertad humana», ma nuovamente fa riferimento alla riforma in chiusura»⁵³³.

Dal punto di vista giuridico-procedurale non è possibile considerare la Costituzione di Querétaro come la prosecuzione di quella precedente in quanto non fonda in questa la sua validità, non essendo stata elaborata rispettando quanto previsto dalla norma fondamentale del 1857 per la sua modifica. A norma dell'articolo 127, infatti, la Costituzione poteva essere riformata solo con il voto favorevole dei 2/3 dei membri presenti del Congresso dell'Unione e l'approvazione della maggioranza dei Legislativi statali.

La nuova Costituzione, invece, fonda la sua legittimità e la sua base nella serie di eventi verificatisi tra il 1910 e il 1916, che permisero la creazione di un nuovo testo costituzionale accettato da ampi settori della società messicana⁵³⁴. Inoltre, non è possibile considerare l'attuale norma fondamentale la prosecuzione di quella precedente neanche dal punto di vista sostanziale. Nonostante ne erediti alcuni principi di base, come la forma di governo, la sovranità popolare, la divisione dei poteri e la tutela dei diritti individuali, il progetto iniziale presentato da Carranza fu soggetto a numerose e consistenti modifiche⁵³⁵.

3. La sovranità.

La Costituzione del 1917, oltre a definire l'organizzazione politica dello Stato messicano come una «Repubblica rappresentativa, democratica e federale» (art. 40),

⁵³³ D. Valadés, *De la Constitución de 1857 a la de 1917*, in Á. Figueruelo Burrieza - M. Iglesias Báez (a cura di), *100 Años de la Constitución Mexicana de Querétaro. Balance y Perspectivas*, cit., 58

⁵³⁴ J. Carpizo - J. Madrazo, *Derecho Constitucional*, cit., 112-113

⁵³⁵ E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, 80

sancisce che «la sovranità nazionale risiede essenzialmente e originariamente nel popolo. Tutto il potere pubblico proviene dal popolo ed è istituito a suo beneficio. Il popolo ha in ogni momento il diritto inalienabile di alterare o modificare la forma del proprio governo» (art. 39). Viene così consacrata, secondo la classificazione aristotelica, la forma pura della democrazia considerata non solo «come una struttura giuridica e un regime politico, ma come un sistema di vita basato sul costante miglioramento economico, sociale e culturale del popolo» (art. 3). Ciò è conforme al costituzionalismo liberale che convertì l'ideale democratico in un postulato politico: affinché esista una democrazia è necessario che i titolari del potere e chi vi è sottomesso obbediscano alle stesse norme statali⁵³⁶.

Al fine di poter comprendere appieno il significato che il termine sovranità ha nell'attuale testo costituzionale messicano è necessario metterlo a sistema con il significato assunto, nella storia costituzionale del Paese, dai concetti di Nazione e di popolo. Nel 1916-1917 il primo termine fu connotato da un approccio essenzialmente conservatore in quanto si riteneva che la storia del Paese aveva diritto ad essere permanente e ad impedire qualsiasi movimento violento che avrebbe potuto interromperla. La nozione di popolo, invece, viene ereditata direttamente dal pensiero di Rousseau. Si tratta dell'idea della Rivoluzione francese di libertà, il desiderio degli uomini di raggiungere la felicità⁵³⁷.

La prima legge fondamentale messicana a plasmare l'idea di sovranità è stata quella di Apatzingán del 1814, della quale si è già parlato. In particolare, l'articolo 5 affermava che «la soberanía reside originariamente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la constitución» e gli articoli 2 e 3 stabilivano che «la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía e che questa es por su naturaleza imprescriptible, inalienable e indivisible». La teoria attuata in questa Costituzione era quella del contratto sociale di Rousseau, secondo cui la sovranità non risiede in nessuna idea astratta ma nel popolo e il suo esercizio consiste nel dettare leggi e stabilire la forma di governo più conveniente per il popolo stesso. L'articolo quarto della Costituzione del 1814 recitava che «el gobierno no se instituye por honra o intereses particulares de ninguna familia, de ningún hombre ni

⁵³⁶ J. J. Orozco Henríquez, *Legislación electoral en Mexico*, in C. Cortés (a cura di), *Legislación electoral comparada. Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica*, cit., 247-248

⁵³⁷ J. Carpizo - J. Madrazo, *Derecho Constitucional*, cit., 188-189

clase de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos unidos voluntariamente en sociedad, ésta tiene derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo, y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera»⁵³⁸. Quanto previsto da questa carta fondamentale scomparve nei testi successivi. Infatti, già nel 1824, la prima effettiva Costituzione messicana parlava di nazione e non più di popolo e non conteneva alcun riferimento circa la natura della titolarità della sovranità da parte di quest'ultimo. Le successive *Siete Leyes Constitucionales* del 1836 non contenevano nessun articolo relativo alla sovranità, in modo da non dichiarare esplicitamente l'esistenza di un regime oligarchico. Fu nelle *Bases de Organización Política* del 1843 che si ritornò a far riferimento alla sovranità ma come prerogativa della Nazione affermando, nel primo articolo, che «la nazione Messicana, nell'utilizzo delle sue prerogative e dei suoi diritti, è indipendente, libera e sovrana» e all'articolo 5 che «il potere pubblico risiede nella nazione». Il concetto di nazione è contenuto, in una formulazione simile in testo ed eguale in sostanza, nella legge fondamentale del 1917 passando per il testo costituzionale del 1857, i cui articoli 39, 40 e 41 furono trasposti nella Costituzione di Querétaro senza alcuna modifica⁵³⁹.

Quest'ultima afferma, all'articolo 39, che la sovranità nazionale risiede «essenzialmente e originariamente» nel popolo. Ciò fa trasparire la volontà di segnalare che il Messico, fin dalla sua indipendenza, ha una tradizione. Il termine originariamente indica che la sovranità non aveva mai smesso di risiedere nel popolo messicano e, anche se era stata dominata con la forza, non aveva mai cessato di essere una sua prerogativa, dato che uno degli elementi che la caratterizzano è l'imprescrittibilità. La sovranità, inoltre, spetta al popolo in modo essenziale essendo quest'ultimo sovrano in qualsiasi momento, per cui non la delega neanche quando nomina i suoi rappresentanti, i quali, necessari per prendere decisioni che riguardano la vita della nazione, devono rispettare, in ogni caso, le istruzioni di chi li ha eletti. L'ultimo comma dell'articolo 39 è strettamente relazionato all'articolo 135, che disciplina il procedimento di revisione costituzionale⁵⁴⁰, in quanto afferma che

⁵³⁸ J. Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917*, cit., 135

⁵³⁹ *Ibidem*, 191

⁵⁴⁰ L'articolo 135 è l'unico articolo a formare il Titolo ottavo della Costituzione intitolato "Delle riforme alle Costituzione" e dispone che la «presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México». Né la dottrina né la giurisprudenza e ancor meno la pratica hanno rilevato differenze sostanziali tra i termini *adicionar* e

il popolo ha il diritto di alterare o modificare la propria forma di governo, ma solo attraverso le modalità espresse dalla Costituzione stessa. Questi articoli stabiliscono un diritto alla rivoluzione che viene inteso come un diritto vitale, un diritto metagiuridico⁵⁴¹. La presenza di un meccanismo di revisione costituzionale indica, però, l'accettazione del fatto che il potere costituente è un potere di natura straordinaria e che, in quanto tale, deve essere limitato ad un momento storico determinato⁵⁴². L'articolo 39, come già detto, è strettamente connesso anche all'articolo 40 che riconosce al popolo, la facoltà di costruire l'organizzazione politica della quale desidera dotarsi: la volontà del popolo ha permesso l'elaborazione della Costituzione in cui ha definito le caratteristiche che avrebbe avuto la Repubblica, il sistema rappresentativo e quello federale⁵⁴³.

4. L'organizzazione istituzionale

Il rischio di disintegrazione territoriale, ancora una volta nella storia messicana, agì come incentivo per la concentrazione del potere nella figura del Presidente. Era necessario preservare la legittimità e il consenso, estendendoli a tutta la nazione, ma, soprattutto, era fondamentale unire le forze politiche e regionali, mettendo fine ai rischi di rivolta e di frammentazione territoriale. Infatti, come già notato, uno dei principali problemi che aveva caratterizzato la politica messicana durante il periodo dall'indipendenza alla costituzione del 1916 era stato l'impossibilità di stabilire un regime legittimo di fronte all'esistenza di diversi progetti concorrenti⁵⁴⁴.

L'organizzazione dei poteri, stabilita a Querétaro, mantenne un tipo di Stato federale, seppur con le peculiarità che saranno illustrate a breve, un parlamento bicamerale e una forma di governo presidenziale, con un ruolo predominante del Capo di Stato e di governo.

La Costituzione, infatti, definisce la natura dello Stato messicano come «repubblicana, democratica, rappresentativa e federale», elementi presenti in Messico senza interruzione

reformar. È stato, quindi, inteso che esiste un solo procedimento e una sola strada per introdurre cambi al testo costituzionale, ad eccezione però di quanto previsto dalla terza frazione dell'articolo 73 della Costituzione. M. Carbonell, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho mexicano*, Città del Messico, Porrúa, UNAM, 2001, 270

⁵⁴¹ J. Carpizo - J. Madrazo, *Derecho Constitucional*, cit., 126

⁵⁴² M. Carbonell, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho mexicano*, 234 e ss.

⁵⁴³ J. Carpizo - J. Madrazo, *Derecho Constitucional*, cit., 126

⁵⁴⁴ D. Luján, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 166

a partire dal testo costituzionale del 1857 (art. 40). Tuttavia, queste quattro componenti, che determinano la forma dello Stato messicano, hanno avuto uno sviluppo ineguale e disomogeneo. Il primo mezzo secolo di vita indipendente del Paese fu caratterizzato dalla lotta, interna e internazionale, tra monarchia e repubblica e la costruzione della democrazia elettorale fu oggetto di un dibattito che durò per tutto il XX secolo. Il consolidamento della democrazia istituzionale, del federalismo e della rappresentanza politica risulta, almeno in parte, essere ancora non del tutto compiuto⁵⁴⁵.

4.1 Il tipo di Stato

Soffermandoci, in primo luogo, sui mutevoli rapporti che intercorrono tra centro e periferia⁵⁴⁶, il Messico, a norma dell'articolo 40 dell'attuale Costituzione, è uno Stato federale⁵⁴⁷. Questo articolo afferma la volontà del popolo messicano di costituirsi in una Repubblica rappresentativa, democratica e federale, composta da Stati liberi e sovrani in tutto ciò che concerne il loro regime interno ma uniti in una Federazione. Per tale motivo questi delegano alcune facoltà alla Federazione che deve esercitarle nell'interesse di tutta la Repubblica⁵⁴⁸. Il sistema politico federale risponde alla vocazione plurale della Nazione di riconoscere l'autogoverno di comunità politiche differenti che, nonostante ciò, si identificano in una sola nazionalità, quella messicana⁵⁴⁹.

⁵⁴⁵ D. Valadés, *Consideraciones preliminares*, in D. Valadés - J. M. Serna De La Garza (a cura di), *Federalismo y Regionalismo*, Città del Messico, UNAM, 2005, IX

⁵⁴⁶ F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, cit., 317

⁵⁴⁷ “Lo Stato federale stabilisce un governo, generale e comune in modo da formare una «comunità» (polity). Le unità costituenti governano come se stesse e condividono un governo costituzionale generale. Il potere viene delegato a quest'ultimo dal popolo di tutte le unità componenti. Il governo centrale possiede accesso diretto a ciascun cittadino e supremazia in quei settori in cui gli viene garantita autorità” (F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia...*, cit., 315).

La letteratura a proposito è vastissima, senza alcuna pretesa di esaustività si riportano: K. Wheare, *The federal government*, Londra, Oxford University Press, 1963; C. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Londra, Praeger, 1968; P. King, *Federalism and Federation*, Londra-Canberra, Croom Helm, 1982; G. de Vergottini, *Stato federale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Milano, Giuffrè, 1990; G. Bognetti, *Federalismo*, in *Digesto, Disc. Pubbl.*, vol. VI, Torino, UTET, 1991; D. Elazar, *Idee e forme del federalismo*, Milano, Mondadori, 1995; M. Comba, *Esperienze federaliste tra garantismo e democrazia. Il «Judicial federalism» negli Stati Uniti*, Napoli, Jovene, 1996; G. Lucatello, *Stato federale*, in *Nuovissimo digesto italiano*, vol. XVIII, Torino, UTET, 1997; T. Groppi, *Federalismo e Costituzione. La revisione costituzionale negli Stati federali*, Milano Giuffrè, 2001; M. Burgess, *Comparative Federalism and Federation*, Toronto - Buffalo, University of Toronto Press, 2006; A. Mastromarino, *Federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Milano, Giuffrè, 2010

⁵⁴⁸ E. Chávez Hernández, *El derecho parlamentario estatal mexicano. Análisis e propuesta de reforma*, Città del Messico, UNAM, 2016, 87

⁵⁴⁹ D. A. Barceló Rojas, *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, Città del Messico, UNAM, 2016, 53

Come già analizzato, tranne qualche parentesi, il federalismo è formalmente in vigore in Messico dal 1824 ma è possibile individuarne le origini ancora più addietro nella storia, nella Costituzione di Cadice del 1812 e, precisamente, nelle *diputaciones provinciales* che abituarono le provincie a governarsi in base alle proprie aspirazioni e necessità. Questa Costituzione prevedeva che in ogni provincia il re nominasse un *jefe superior* e vi fosse un parlamento provinciale, formato da sette deputati eletti indirettamente dal popolo, e tale sistema fu esteso anche al territorio americano sotto il controllo spagnolo⁵⁵⁰. Al compiersi l'indipendenza dalla Spagna, queste istanze locali guadagnarono forza e richiesero un'organizzazione territoriale di tipo federale come condizione per rimanere all'interno dello stesso Stato-nazione. Pertanto, la prima Costituzione messicana, quella del 1824, adottò come tipo di Stato quello federale.

Dopo quasi due secoli, però, è possibile sostenere che il Messico non sia ancora del tutto uno Stato realmente federale in quanto il sistema presidenziale, fortemente centralizzante, e il sistema rappresentativo, precariamente articolato, hanno impedito al federalismo di raggiungere il suo pieno potenziale⁵⁵¹. Nonostante la struttura federale, il sistema messicano è, infatti, altamente centralizzato. Ciò è dovuto in gran parte al fatto che il sistema politico, formatosi nel corso del XX secolo, che ha avuto un'influenza decisiva non solo sulla politica locale, ma anche sul Congresso dell'Unione e persino sulla Corte Suprema di Giustizia. In queste circostanze, nonostante la facciata formalmente federale, la politica reale era condotta in modo centralizzato. Fu attraverso questa logica centralizzatrice che si consolidò la subordinazione degli Stati ai poteri federali, e in particolare all'istituzione della presidenza della Repubblica⁵⁵².

Il tipo di Stato in Messico, come si vedrà meglio successivamente, tranne rare eccezioni, non ha rappresentato e tutt'oggi non rappresenta un freno al potere centrale, ma al contrario è un ulteriore elemento a favore della preponderanza presidenziale sia per le clausole che limitano di fatto le competenze della periferia, sia in quanto la prassi democratica è stata uniforme solo nelle ultime decadi. Inoltre, questo Paese non rappresenta un'eccezione al fatto che l'"iperpresidenzialismo" in America Latina, con la

⁵⁵⁰ B. J. Barragán - R. Contreras Bustamante - J. J. Mateos Santillán - M. Flores Trejo - A. Soto Flores, *Teoría de la Constitución*, Città del Messico, Porrúa, 2014, 296

⁵⁵¹ D. Valadés, *Consideraciones preliminares*, in D. Valadés - J. M. Serna De La Garza (a cura di), *Federalismo y Regionalismo*, cit., IX

⁵⁵² J. M. Serna De La Garza, *La lógica centralizadora del sistema federal mexicano*, in D. Valadés - J. M. Serna De La Garza (a cura di), *Federalismo y Regionalismo*, cit., 549

sua tradizionale concentrazione del potere nel governo federale e, al suo interno, nel Presidente, insieme alla quasi inesistenza di un vero federalismo fiscale, ha lasciato pochissima autonomia agli enti territoriali. La dottrina⁵⁵³ ha fatto riferimento ad una serie di modelli per descrivere l'evoluzione del federalismo in quest'area e, in particolare, ha utilizzato la categoria del "federalismo centralizzato" riferendosi al fenomeno della concentrazione di potere nella Federazione. Tale espressione non identifica il processo generalizzato di "accentramento" che interessa, a livello mondiale, praticamente tutti i sistemi federali esistenti, ma un federalismo diverso, nel quale tutti i poteri statali, provinciali o regionali e locali dipendono totalmente dalle decisioni di portata nazionale adottate dal potere centrale.⁵⁵⁴ In Messico, però, ciò non ha impedito all'assetto territoriale di rappresentare, in determinate condizioni, uno strumento utile per temperare il presidenzialismo⁵⁵⁵ permettendo ai partiti sconfitti a livello federale la possibilità di governare in alcuni Stati, riducendo così le potenzialità escludenti del presidenzialismo. Allo stesso tempo è innegabile che, soprattutto durante il predominio del PRI, che sarà dettagliatamente analizzato successivamente, la preponderanza del potere esecutivo non solo si è manifestato nella subordinazione del Congresso, ma anche nella sottomissione dei governi statali⁵⁵⁶.

Come evidente da quanto detto nelle pagine precedenti, nel corso del turbolento XIX secolo, in Messico, l'articolazione territoriale divenne fortemente divisiva. Nel 1835, ad esempio, venne adottata una norma fondamentale centralista che abolì lo schema federale, ma già nel 1857 il federalismo tornò ad essere presente nella nuova Costituzione. Successivamente, con l'intervento napoleonico e l'Impero di Massimiliano d'Asburgo, il federalismo fu nuovamente abolito, ma riemerse nel 1867 con il ristabilimento della

⁵⁵³ S.v., tra gli altri, J. Carpizo, *Federalismo en Latinoamérica*, Città del Messico, UNAM, III, 1973; L. Luatti, *Il federalismo "virtuale" latino-americano*, in *Quaderni costituzionali*, Il Mulino, n. 1/1999, L. Pegoraro - A. Rinella, *Sistema costituzionali comparati*, Torino, Giappichelli, 2017; F. Fernández Segado, *Reflexiones críticas en torno al Federalismo en América Latina*, in A. Alfredo Arismendi - J. Caballero Ortiz (a cura di), *El derecho público a comienzos del siglo XXI: estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías*, vol. 1, 2003; J. Chaires Zaragoza, *El fracaso del federalismo en Latinoamérica. Un estudio comparado con la cultura federal de los Estados Unidos de Norteamérica*, in *Revista Via Iuris*, n. 23/2017

⁵⁵⁴ G. Pavani, *Stato unitario e Stato federale in America Latina: due categorie in evoluzione*, in S. Bagni - S. Baldin (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 71 e ss.

⁵⁵⁵ M. Carbonell, *Il federalismo in Messico: principi generali e distribuzioni di competenze*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 2/2001, 502

⁵⁵⁶ R. Hernández Rodríguez, *La disputa por el presupuesto federal. El presidencialismo y gobiernos estatales en México*, in *Foro Internacional*, n. 1/2006, 104

Repubblica e della Costituzione del 1857⁵⁵⁷. L'interesse suscitato dal modello degli Stati Uniti d'America in Messico, così come negli altri Stati dell'America spagnola, è in dubbio⁵⁵⁸. Questi, infatti, avendo sperimentato il centralismo esercitato per secoli da Madrid⁵⁵⁹, cercarono di evitare che si affermasse su uomini e territori un nuovo centralismo facente capo alle nuove capitali. Tale influenza è stata così forte che molto spesso il federalismo iberoamericano è stato descritto in termini di analogie e differenze rispetto al tipo di Stato statunitense⁵⁶⁰. Così come per la forma di governo, però, anche nel caso dei rapporti tra centro e periferia, è necessario considerare che il funzionamento del sistema federale è stato pregiudicato da condizionamenti di carattere culturale⁵⁶¹ e ha subito anche altre influenze, oltre quelle dello Stato confinante. Il giudizio storico, infatti, impone di considerare che l'affinità tra le due esperienze sia più formale che sostanziale. Innanzitutto, la scelta federale negli Stati Uniti d'America fu irreversibile, come testimonia la posizione assunta dalla Federazione e dalla Corte Suprema in occasione del deflagrare della guerra civile. Diversamente, la storia di molti ordinamenti dell'America latina è stata caratterizzata dal dilemma tra federalismo e centralismo. Il contrasto tra queste alternative fu assai aspro e violento non solo perché ha generato scelte istituzionali effimere e prontamente contraddette, ma anche in quanto l'esigenza di mediazione tra orientamenti contrapposti ha finito per dar vita sia a ipotesi federali impregnate di centralismo, che a tipi di Stato accentrati, ma aperti al riconoscimento dell'autonomia dei territori. Il sostanziale processo di accentramento degli ordinamenti federali, come anticipato, fu favorito da diversi caratteri comuni agli Stati latinoamericani. Si tratta di un endemico *deficit* democratico, della propensione all'iper-presidenzialismo, del frequente ricorso all'intervento federale, della forza dei *caudillos* e dei gruppi di potere locali, che hanno controllato la vita politica e istituzionale dei territori. Questi fattori hanno prodotto una verticalizzazione gerarchica delle relazioni tra il centro e i territori⁵⁶².

⁵⁵⁷ J. M. Serna De La Garza, *La lógica centralizadora del sistema federal mexicano*, cit., 547

⁵⁵⁸ F. Fernández Segado, *Il federalismo in America latina*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1/2013, 4

⁵⁵⁹ S.v., tra gli altri, C. Véliz, *La tradición centralista de América Latina*, Barcellona, Ariel, 1984

⁵⁶⁰ Si rimanda a M. De La Cueva, *La Constitución de 5 de febrero de 1857*, in Aa. Vv., *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, Città del Messico, UNAM, Publicaciones de la Facultad de Derecho, 1957

⁵⁶¹ S.v., tra tutti, D. Valadés, *Presupuestos históricos del federalismo mexicano*, in D. Valadés - J. Carpizo, *Problemas del federalismo mexicano*, in G. Trujillo (a cura di), *Federalismo y regionalismo*, Madrid, CEC, 1979, 197 e ss.

⁵⁶² G. Rolla, *Pensiero federale e federalizing processes*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2/2022, 15-16. S.v. a tal proposito: J. Reyes Heróles, *Federalismo y centralismo, México: historia y política*, Madrid, Tecnos, 1987; J. Carpizo, *Federalismo en Latinoamérica*, cit.

In Messico, inoltre, la concentrazione di potere e di controllo nell'autorità centrale è stata molto forte sin dall'antichità tanto che alcuni autori ne identificano le origini nella civiltà azteca e nella colonizzazione spagnola con la figura dei viceré⁵⁶³. Come già detto, proprio la forte incidenza della struttura territoriale impiantata dalla Spagna in America – attraverso *Municipios*, *Cabildos*, *Intendencias* e *Diputaciones Provinciales* – incise sull'organizzazione del sistema federale di alcuni paesi, anche successivamente all'indipendenza, come risulta particolarmente evidente nel caso messicano. Ciò sembra dimostrare che l'adozione del modello federale non è stata semplicemente il frutto di una mera imitazione del sistema nordamericano⁵⁶⁴. In tal modo si spiegherebbero le caratteristiche principali del federalismo messicano, nato per conservare lo stato coloniale unitario contro le forze divisive e centrifughe, piuttosto che come forma specifica di decentramento territoriale⁵⁶⁵, nonostante il fatto che il *federalizing process* fu avviato dalle Deputazioni provinciali di Jalisco, Zacatecas, Guanajuato, Puebla, Yucatàn, Oaxaca, Michoacán, San Luis Potosí e Querétaro che affermarono la propria indipendenza, dotandosi di propri organi di governo. La Federazione nacque solo successivamente, come patto tra Stati indipendenti e posti in posizione di eguaglianza al suo interno⁵⁶⁶.

Come già sottolineato, in Messico il sistema federale venne introdotto, oltre che per la necessità di garantire una forma di riparto delle competenze fra enti territoriali distinti, al fine di conservare l'unità nazionale e di armonizzare il gioco di forze tra Città del Messico (capitale della Repubblica) e le aree di potere ubicate nelle diverse regioni e località del Paese, in modo che non si separassero⁵⁶⁷.

La Costituzione del 1917 riprende in generale le caratteristiche dello schema federale adottato nella norma fondamentale del 1857, stabilendo un sistema basato su “Stati” e,

⁵⁶³ Si rinvia a R. De Labra, *Relaciones de España con las Republicas hispanoamericanas*, Madrid, Alfredo Alonso, 1910; N. L. Benson, *La aportación de España al federalismo mexicano*, in *Revista de la Facultad de derecho de l'Universidad de México*, n. 29/1958; M. Ferrer Muñoz, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, Città del Messico, UNAM, 1993; E. Martí, *La Constitución de Bayona entre España y América*, Madrid, CEPC, 2000; G. M. Delgado de Cantù, *Historia de México*, Città del Messico, Pearson Prentice Hall, 2002; C. Garriga, *Historia y Constitución: trayectos del constitucionalismo hispano*, Città del Messico, Instituto Mora, 2010; R. Breña, *Cádiz a debate: actualidad, contexto y legado*, Città del Messico, El Colegio de México, 2014.

⁵⁶⁴ F. Fernández Segado, *Il federalismo in America latina*, cit., 4

⁵⁶⁵ C. Sartoretti, *L'autonomia municipale negli Stati Uniti del Messico*, in *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 41/2019, 641

⁵⁶⁶ G. Rolla, *Pensiero federale e federalizing processes*, cit., 17

⁵⁶⁷ P. Torres Estrada, *Federalismo e municipalità in Messico e Venezuela*, in G. Pavani – L. Pegoraro (a cura di), *Municipi d'Occidente*, Roma, Donzelli, 2006, 328

originariamente, un “Distretto federale”⁵⁶⁸, sede dei poteri federali. Il tipo di Stato messicano si fonda sul combinato disposto degli articoli 2 e 40 della Costituzione: il primo stabilisce il principio dell’unità ed indivisibilità della nazione, mentre il secondo dichiara la volontà del popolo di costituirsi in una Repubblica⁵⁶⁹.

Gli Stati godono di un regime di autonomia definito in termini di libertà e sovranità in tutte le questioni riguardanti il loro regime interno. Come manifestazione di questa autonomia, ogni Stato ha il potere di stabilire i propri organi di governo: esecutivo, legislativo e giudiziario, nei limiti stabiliti dalla Costituzione, e in particolare dall’articolo 116. Inoltre, il sistema di distribuzione dei poteri si basa su una clausola residuale a favore degli Stati a norma dell’articolo 124, che recita «Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias»⁵⁷⁰. Le competenze espressamente concesse ai poteri federali sono, invece, definite “esplicite” e sono contenute nelle prime XIX sezioni dell’articolo 73 della

⁵⁶⁸ Inizialmente il testo della Costituzione del 1917, all’articolo 44, identificava il *Distrito Federal* come parte integrante della Federazione e, all’articolo 73, autorizzava il Congresso dell’Unione a legiferare su tutte le questioni relative alla capitale della Repubblica. Fino al 1928, Città del Messico è stata caratterizzata da un regime municipale che coesisteva con un governatore nominato dall’Esecutivo federale. Tuttavia, la riforma costituzionale del 20 agosto di quell’anno abolì i comuni sostituendoli con le *delegaciones*, che furono poste sotto il controllo diretto del *Jefe del departamento del Distrito Federal*, liberamente nominato e rimosso dal Presidente, e il potere di approvare leggi in tutte le questioni relative al Distretto Federale venne lasciato nelle mani del Congresso. (J. M. Serna De La Garza (a cura di), *El sistema federal mexicano: trasyectorias y características*, Secretaría de Cultura, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, IJ, UNAM, Città del Messico, 2016, 107)

Solo a partire da una riforma del 1993 l’Esecutivo Federale ha ceduto varie delle sue facoltà al *Jefe del Distrito Federal*, che è divenuto elettivo appena nel 1996, quando ha cambiato denominazione in *Jefe de Gobierno*. (H. A. Concha Cantú, *La evolución político-institucional de la Ciudad de México*, in G. Esquivel - F. Ibarra Palafox - P. Salazar Ugarte (a cura di), *Cien ensayos para el Centenario*, Città del Messico, UNAM, 2027, 61) Tra le varie riforme che si sono susseguite in materia, la più significativa è stata quella del 19 gennaio 2016, che ha trasformato il Distretto Federale in Città del Messico. Non si è trattato solo di un cambiamento nominale ma anche, e soprattutto, di una trasformazione di natura giuridica. Prima di questa riforma, a differenza degli altri Stati, il Distretto Federale, infatti, non era autonomo in termini di regime interno: non aveva una propria costituzione né un governatore e non aveva consigli comunali, ma delegazioni; la sua Asamblea Legislativa non interveniva nella procedura di riforma della Costituzione generale e non era un vero e proprio Congresso locale; e mentre l’articolo 124 della Costituzione affermava che i poteri non espressamente conferiti alla Federazione si intendevano riservati agli Stati, l’articolo 122 stabiliva che nel caso del Distretto Federale le materie che non gli erano espressamente conferite si intendeva riservate alla Federazione. Questa mancanza di autonomia, che lo rendeva un’entità *sui generis*, un quasi-stato o semi-stato, terminò con la cosiddetta “reforma política de la Ciudad de México” del 2016. In quell’occasione, però, si decise che l’amministrazione di Città del Messico e il suo regime patrimoniale sarebbero stati centralizzati e la gestione delle sue finanze pubbliche unitaria (art. 122, CPEUM). In tal modo si cercò di mantenere le particolarità di Città del Messico come entità federativa. (J. M. Serna De La Garza (a cura di), *El sistema federal mexicano: trasyectorias y características*, cit., 109 e ss.)

⁵⁶⁹ M. Salerno, *La Costituzione di Querétaro tra diritti fondamentali e principi di costituzione economica*, in *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 42/2020, 465

⁵⁷⁰ J. M. Serna De La Garza, *La lógica centralizadora del sistema federal mexicano*, cit., 547-548

Costituzione dedicato ai poteri legislativi del Congresso dell'Unione. D'altra parte, la sezione XXX dello stesso articolo stabilisce le cosiddette facoltà "implicite"⁵⁷¹ che il legislatore può concedere a se stesso o a uno degli altri due poteri federali come strumento necessario per esercitare uno dei poteri espliciti⁵⁷². Nel sistema federale messicano sono contemplate anche facoltà "concorrenti" o "coincidenti", che possono essere esercitate dagli Stati, solo fino a quando non sia la Federazione a farlo⁵⁷³.

Per quanto concerne l'organizzazione interna degli Stati membri della Federazione, l'articolo 116 sancisce che «el poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo» e prevede una serie di disposizioni alle quali devono conformarsi le Costituzioni statali. Per quanto riguarda la carica di Governatore, prevede un mandato di massimo sei anni, che può essere revocato, e stabilisce il divieto di rielezione. Inoltre, può candidarsi a tale carica solo un cittadino messicano per nascita e nativo dello Stato ovvero con residenza effettiva da non meno di a cinque anni. L'elezione dei governatori degli Stati così come quella dei legislativi locali deve essere diretta e nei termini stabiliti dalle rispettive leggi elettorali. In particolare, i deputati devono essere eletti, attraverso un sistema misto di maggioranza relativa e rappresentanza proporzionale, per non più di quattro volte e il loro numero deve essere proporzionale a quello degli abitanti, ma, in ogni caso, non inferiore a sette deputati negli Stati la cui popolazione non raggiunge i 400.000 abitanti, a nove in quelli la cui popolazione supera questo numero e non raggiunge gli 800.000, e a undici negli Stati i cui cittadini superano quest'ultima cifra.

L'attuale legge fondamentale, inoltre, stabilisce, per la prima volta nel costituzionalismo messicano, una base costituzionale specifica per l'organizzazione comunale⁵⁷⁴, anticipata, già il 1° dicembre 1916, da Venustiano Carranza che, nel suo messaggio alla Costituente di Querétaro, dichiarò il "Comune Indipendente" (*Municipio Libre*), una delle

⁵⁷¹ L. Aguilar Balderas, *Derecho constitucional: sistema constitucional mexicano*, Città de Messico, Grupo Editorial Patria, 2017, 136-137

⁵⁷² J. C. Zapata Cruz, *Facultades coincidentes y facultades implícitas en México*, in *Hechos y Derechos*, UNAM, n. 42/2017

⁵⁷³ L. Aguilar Balderas, *Derecho constitucional: sistema constitucional mexicano*, cit., 137

⁵⁷⁴ J. M. Serna De La Garza, *La lógica centralizadora del sistema federal mexicano*, in D. Valadés - J. M. Serna De La Garza (a cura di), *Federalismo y Regionalismo*, cit., 547-548

grandi conquiste della Rivoluzione in quanto base del governo libero e, pertanto, non solo avrebbe avuto libertà politica, ma anche indipendenza economica⁵⁷⁵.

Il *municipio* è disciplinato dall'articolo 115 che prevede una serie di competenze comunali con chiaro interesse locale – quali cimiteri, acqua potabile e illuminazione pubblica – che sono esercitate dai comuni in modo esclusivo. Inoltre, lo stesso articolo stabilisce che «no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado». Tale previsione deriva dal fatto che nel corso della storia l'entità municipale era stata sottomessa dai governi centrali attraverso i capi politici e i prefetti.

Nell'attualità, secondo quanto stabilito dalla *Suprema Corte de Justicia de la Nación*, come autorità intermedia si intende quella che interrompa o impedisca la comunicazione tra il municipio e il Governo dello Stato, a prescindere dalla sua denominazione o dalla sua provenienza (statale o federale, esecutiva, legislativa o giudiziaria)⁵⁷⁶. Questa entità è governata da un Consiglio Comunale, denominato *Ayuntamiento*, eletto direttamente dal popolo, composto da un Presidente municipale e dal numero di consiglieri (*regidores*) e fiduciari (*síndicos*) determinato dalla legge, eletti democraticamente dai cittadini del comune secondo quanto previsto dalla normativa statale. Il Consiglio Comunale è, quindi, l'organo collegiale in cui è depositato il governo comunale e, per nessun motivo e in nessuna circostanza, può essere affidato ad una sola persona. Conduce la sua amministrazione, è il rappresentante della popolazione nella gestione degli affari pubblici della comunità e si riunisce nella sede municipale. Ha il compito di deliberare, discutere, prendere decisioni e accordi di natura vincolante, approvare regolamenti e organizzare i servizi pubblici affinché il comune realizzi i suoi scopi ed eserciti i poteri che gli sono attribuiti dalla legge. Non ha alcuna relazione gerarchica con nessun organo statale o federale, gode di indipendenza e le sue azioni sono soggette esclusivamente alle disposizioni della legge⁵⁷⁷.

Infine, data la caratteristica federale dello Stato messicano questo è caratterizzato, come si vedrà più nel dettaglio successivamente, da un Legislativo bicamerale. Il *Congreso de*

⁵⁷⁵ J. Ortega, *Hacia un nuevo federalismo*, in D. Valadés - R. Gutiérrez Rivas (a cura di), *Economía y Constitución*, Città del Messico, UNAM, 2001, 194

⁵⁷⁶ D. Cienfuegos Salgado - M. Jiménez Dorantes, *El municipio mexicano: una introducción*, Biblioteca Jurídica Virtual dell'Istituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 37 e ss.

⁵⁷⁷ I. Chaparro Medina, *El Municipio mexicano y su marco jurídico*, in *Diputados.gob.mex*, 14-15

Per ulteriori approfondimenti si rimanda, tra gli altri, a M. González Oropeza - D. Cienfuegos Salgado (a cura di), *El municipio en México*, Città del Messico, UNAM, 2007

la *Unión*, infatti, è composto dalla Camera dei Deputati e dal Senato della Repubblica. Pertanto è possibile interrogarsi non solo sul tipo di rappresentanza che si realizza in seno al Congresso, ma anche se questa sia differente a seconda di quale delle due camere si consideri.

Punto focale della teoria della rappresentanza classica è il fatto che il rappresentante è colui che rappresenta l'intera collettività e che nella sua azione è indipendente dai suoi elettori. Motivo per cui la sua retribuzione è stata attribuita allo Stato e, generalmente, non cessa le sue funzioni per volontà di questi ultimi⁵⁷⁸. Il rappresentante è scisso da chi lo elegge e il criterio che discende da questo tipo di concezione è l'efficienza nel raggiungimento degli scopi della Nazione attraverso l'integrazione della pluralità⁵⁷⁹. Inoltre, come già detto, non deve rendere conto ai cittadini che lo hanno eletto, almeno fino a quando la legislatura non termina, e la sua elezione si basa sul principio del voto individuale – ottiene il seggio colui che ha accumulato la maggioranza dei voti in un determinato distretto.

La storia costituzionale del Messico ha ampiamente seguito tale dottrina ma, se si avvicina la teoria alla realtà, ci si rende conto che non è pienamente applicata. In questo Paese, quella che più si avvicina a descrivere il reale comportamento degli eletti è una tesi che è possibile definire eclettica: quando il rappresentante discute o vota una norma di portata generale, che si riferisce alla vita stessa del Paese, agisce come rappresentante dell'intera Nazione – ad esempio per l'approvazione di trattati internazionali o di politiche pubbliche – ma, quando ad essere in causa non è l'interesse nazionale, il parlamentare lo fa a beneficio del proprio collegio elettorale, e sarà in gran parte guidato dall'opinione pubblica di quest'ultimo poiché è da tali decisioni che dipende la sua rielezione⁵⁸⁰.

A proposito del tipo di rappresentanza esercita nel Congresso, la CPEUM, nella sua versione originaria, dichiara che «la Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos» (art. 51). Pertanto, secondo questa disposizione, i deputati rappresentano tutto il popolo e non solo la circoscrizione che li ha eletti⁵⁸¹. Per quanto riguarda il Senato, invece, recita che «la Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el

⁵⁷⁸ J. Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917*, cit., 220-221

⁵⁷⁹ F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006, 50

⁵⁸⁰ J. Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917*, cit., 220-221

⁵⁸¹ J. Carpizo - J. Madrazo, *Derecho Constitucional*, cit., 167

Distrito Federal, nombrados en elección directa. La legislatura de cada Estado declarará electo el que hubiere obtenido la mayoría de los votos emitidos» (art. 56). Questo testo di venne notevolmente dibattuto in senso alla Costituente in quanto, inizialmente, era previsto che qualora nessun candidato avesse raggiunto la maggioranza sarebbero stati i Legislativi statali ad eleggere il rappresentante e tale competenza nel testo finale non venne eliminata in base ad una qualche idea del tipo di rappresentanza che il Senato dovesse esprimere, ma solo in quanto venne considerata un lascito dell'elezione indiretta⁵⁸².

Tradizionalmente, fin dalla Costituzione del 1824, in base alla quale i senatori erano designati dai Legislativi locali, la dottrina messicana ha sostenuto che i membri della camera alta rappresentassero le entità federali. Attualmente, al contrario, essendo il regime giuridico di deputati e senatori lo stesso e anche le modalità di elezione di questi ultimi miste – è prevista, come si vedrà nel dettaglio, sia l'elezione di 3 senatori in ogni entità federativa che quella di 64 rappresentanti in un collegio unico nazionale –, è pacifico che anche i senatori rappresentino la Nazione⁵⁸³.

Ritornando alla teoria dinanzi menzionata, è verosimile sostenere che deputati e senatori rappresentano la Nazione quando sono in discussione assunti nazionali, mentre se ad essere dibattuti sono altri argomenti i primi rappresentano la propria circoscrizione e i secondi il proprio Stato⁵⁸⁴.

In conclusione, appare necessario trattare l'incongruenza tra la rappresentanza nazionale dei parlamentari e il requisito indispensabile di essere originario dello Stato o del Territorio nel quale si è candidati o averne residenza se originario di uno Stato vicino (art. 55.3, CPEUM). A sciogliere tale nodo è stata la dottrina che ha sostenuto la necessità di considerare che anche se il Congresso è competente riguardo l'intera Federazione è possibile che discuta questioni relative a determinate regioni del Paese. Pertanto i costituenti avevano considerato il requisito dell'origine un elemento favorevole alla

⁵⁸² V. Fuentes Díaz, *Origen y evolución del sistema electoral*, Città del Messico, Imprenta Arana, 1967, 116-117

⁵⁸³ I requisiti per essere eletti alla carica di senatore sono gli stessi previsti per la carica di deputato con la sola eccezione dell'età: i senatori così come i deputati sono protetti dal principio dell'inviolabilità per le opinioni che manifestano nello svolgimento delle proprie funzioni; allo stesso modo non possono contemporaneamente svolgere altri incarichi federali o statali remunerati; detengono eguali responsabilità; sono eletti direttamente dal corpo elettorale.

⁵⁸⁴ J. Carpizo - J. Madrazo, *Derecho Constitucional*, cit., 167-168

preparazione degli eletti e, inoltre, in tal modo, si garantirebbe che il corpo elettorale della circoscrizione conosca, se non direttamente, almeno in modo approfondito il candidato.

Le due Camere, quindi, rispondono allo stesso tipo di rappresentanza ma, nonostante ciò, si anticipa in questa sede, vi sono delle facoltà esercitate esclusivamente da una delle due, senza che l'altra possa in alcun modo intervenire⁵⁸⁵. Per quanto riguarda il Senato, rientrano in tale categoria la facoltà di dichiarare quando cessano di esistere i poteri costituzionali di uno Stato – da cui deriva il potere di nominare un Governatore provvisorio⁵⁸⁶ che convocherà le elezioni, conformemente a quanto previsto dalle leggi dello Stato in questione – e la competenza a risolvere le dispute politiche sorte tra i poteri di uno Stato, se interpellato da uno di questi o nel caso in cui si sia verificata l'interruzione dell'ordine costituzionale attraverso un conflitto armato⁵⁸⁷. L'esistenza di queste due prerogative, riconosciute al solo Senato, mette in evidenza una particolarità nel tipo di rappresentanza che tale organo esplica ossia essere il referente primario delle istanze territoriali e competente negli assunti che le riguardano direttamente.

4.2 La forma di governo

Concludendo questa breve disamina circa il disegno costituzionale del 1917, si analizzerà nelle prossime pagine la forma di governo nei suoi tratti essenziali. Questa, infatti, sarà trattata approfonditamente nei successivi capitoli essendo l'argomento di studio centrale di questo lavoro.

Il Congresso Costituente non discusse realmente tra l'opzione presidenziale e quelle parlamentare, seppure come si vedrà non mancarono allusioni a quest'ultima, in quanto i suoi riferimenti immediati erano il fallimento della Costituzione ottocentesca, i tre decenni di dittatura del generale Porfirio Díaz e la drammaticità del rovesciamento e assassinio del Presidente Francisco I. Madero. In precedenza, infatti, dopo il colpo di Stato di Huerta, alcune richieste erano state radicalizzate, specialmente quelle agrarie guidate da Emiliano Zapata e l'assemblea tenutasi ad Aguascalientes discusse la

⁵⁸⁵ F. Tena Ramírez, *Derecho Constitucional mexicano*, cit., 295-296

⁵⁸⁶ La nomina del Governatore provvisorio è effettuata dal Senato o, qualora non fosse in sessione, dalla Commissione Permanente. Questo è eletto a maggioranza dei due terzi dei presenti tra una terna di nomi proposti dal Presidente. (J. A. Guayo Silva, *Composición del Senado en México*, in J. J. Orozco Henríquez (a cura di), *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Tomo I, Città del Messico, TEPJF, IFE, UNAM, 1999, 36-37)

⁵⁸⁷ F. Tena Ramírez, *Derecho Constitucional mexicano*, cit., 295-296

possibilità di adottare un sistema parlamentare che assorbisse le tensioni politiche prevalenti e aprisse uno spazio di conciliazione tra i diversi progetti rivoluzionari. Si trattò, però, solo di un fugace momento e quando l'Assemblea Costituente si riunì nel dicembre 1916, il nuovo *leader* rivoluzionario, Venustiano Carranza, si espresse contro il sistema parlamentare sostenendo l'esigenza di un sistema presidenziale forte. La caduta di Madero, forse in modo un po' troppo semplicistico, fu attribuita non agli innumerevoli interessi che cospiravano contro di lui, ma alla sua presunta debolezza derivante dalla sua vocazione democratica⁵⁸⁸. L'allora recente confronto tra il Presidente Madero e il Congresso fu, infatti, molto presente nelle discussioni dell'Assemblea, al punto che diversi deputati si espressero a favore della dittatura di un solo uomo, piuttosto che di quella di una collettività. Pertanto, non esitarono a porre restrizioni al Congresso. Tuttavia, la questione del parlamentarismo non fu del tutto evitata. Alcuni costituenti riconobbero fin dall'inizio che nel nuovo testo costituzionale il potere legislativo era stato "incatenato" mentre l'Esecutivo non era semplicemente un potere forte, ma un potere assoluto⁵⁸⁹.

La Costituzione del 1917 a proposito di quelli che definisce «organi costituzionali classici», ossia Legislativo, Esecutivo e Giudiziario, riprende la teoria della Separazione dei poteri elaborata da Montesquieu – ciò appare chiaro dalla lettera dell'articolo 49⁵⁹⁰ – necessaria al fine di tutelare non solo la sovranità popolare ma anche i diritti umani che la Costituzione stessa riconosce. La decisione di definire tali organi "organi costituzionali", inoltre, risiede nella volontà di non sottoporli al semplice arbitrio del Legislativo prevedendo per la loro modifica necessariamente una legge di riforma costituzionale, che richiede la maggioranza qualificata di entrambe le Camere del Congresso dell'Unione e l'approvazione della maggioranza dei Legislativi statali⁵⁹¹.

Tuttavia, è possibile affermare che il principio della separazione dei poteri non è il principio fondamentale che regola i rapporti tra gli organi in quanto a svolgere tale funzione è il principio del loro coordinamento ed equilibrio. Secondo la tesi messicana –

⁵⁸⁸ D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit., 288-289

⁵⁸⁹ D. Valadés, *Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano*, in M. Alcántara Sáez - E. Hernández Norzagaray (a cura di), *México: el nuevo escenario político ante el bicentenario*, cit, 72

⁵⁹⁰ Articolo 49, CPEUM: «El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29, otorgarán facultades extraordinarias para legislar.»

⁵⁹¹ D. A. Barceló Rojas, *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, cit., 53

presente in tutte le costituzioni che si sono susseguite a partire dal 1814⁵⁹² – esiste un solo potere, ovvero il supremo potere della Federazione, che viene diviso al solo fine del suo esercizio. Ogni ramo del potere, inoltre, è creato dalla Costituzione che segnala precisamente le sue facoltà e competenze, per cui nessun organo potrà esercitare ciò che non gli è attribuito espressamente dalla norma fondamentale⁵⁹³. Appare, quindi, più corretto parlare di coordinamento dei poteri piuttosto che di divisione ed affermare che la denominazione del titolo terzo della Costituzione, «De la División de Poderes», non indichi in realtà il concreto funzionamento previsto dalla Costituzione. In quest'ultima, infatti, sono altri due i principi utilizzati per conferire competenze agli organi: quello di collaborazione e quello di distinzione. In base al primo due o tutti e tre gli organi realizzano parte della funzione stabilita come avviene, ad esempio, per l'iter legislativo⁵⁹⁴. Del processo legislativo, infatti, sono titolari le camere, ma il Presidente detiene comunque un ruolo essenziale in quanto ha la facoltà di iniziativa legislativa, di applicare il veto al testo approvato dal Congresso ed è incaricato della pubblicazione delle leggi. Inoltre, ha il potere di dichiarare chiusa anticipatamente una sessione quando le due camere non raggiungono un accordo⁵⁹⁵. Il secondo principio, quello di distinzione tra funzioni formali e materiali, è evidente, ad esempio, quando l'organo legislativo svolge compiti amministrativi o governativi come la nomina, da parte della Camera dei Deputati, di un sostituto in caso di assenza o rinuncia del Presidente (art. 73, CPEUM.)⁵⁹⁶.

Per quanto riguarda più nello specifico la forma di governo, la Costituzione messicana in nessuno dei suoi articoli afferma espressamente l'adozione di quella presidenziale. Nonostante ciò, tale scelta appare inequivocabile quando regola non solo l'elezione popolare del Legislativo ma anche quella dell'Esecutivo (art. 80, CEPUM)⁵⁹⁷ e quando sancisce la separazione nell'origine e nella sopravvivenza dei due organi, non essendo

⁵⁹² Mentre la Costituzione di Apatzingán lega il principio della separazione dei poteri all'idea di sovranità stabilendo al suo articolo 11 che le attribuzioni della sovranità sono tre ossia la facoltà di dettare le leggi, di renderle esecutive e quella di applicarle ai casi particolari, a partire dal 1824, anche se con formule diverse, viene sancito la divisione del potere supremo della federazione, al fine del suo esercizio, in legislativo, esecutivo e giudiziario, e non potranno riunirsi due o più di questi in una corporazione o persona, né il potere legislativo potrà essere depositato in un solo individuo. (D. A. Barceló Rojas, *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, cit., 149)

⁵⁹³ J. Carpizo - J. Madrazo, *Derecho Constitucional*, cit., 127

⁵⁹⁴ *Ibidem*, 203-204

⁵⁹⁵ *Ibidem*, 127

⁵⁹⁶ *Ibidem*, 204

⁵⁹⁷ D. A. Barceló Rojas, *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, cit., 57

previsti né il voto di sfiducia, né lo scioglimento anticipato. In queste scelte, la Costituzione del 1917 si colloca in continuità con quelle anteriori (dal 1824 in poi)⁵⁹⁸.

Per quanto riguarda l'elezione del Presidente i principi dell'elezione diretta e del divieto di rielezione sono contenuti, rispettivamente, negli articoli 81 e 83 della Costituzione che, riportando i due principi che avevano ispirato la Rivoluzione, non diedero luogo a particolari discussioni in seno alla Costituente⁵⁹⁹.

A differenza della Costituzione del 1857, quella del 1917 ha cristallizzato la predominanza del potere esecutivo sul resto dei rami del governo. Si tratta di una questione fondamentale in quanto segna l'inizio della supremazia formale dell'Esecutivo, che fino ad allora, invece, era stato formalmente subordinato al legislatore, anche se informalmente aveva concentrato molto potere a discapito degli altri poteri pubblici⁶⁰⁰.

Le decisioni relative alle caratteristiche della forma di governo sono state tra le più dibattute all'interno del *Congreso Constituyente* e non mancarono critiche al modello presidenziale scelto, ritenendo che conferiva al capo dello Stato poteri paragonabili a quelli di un re o di un dittatore⁶⁰¹. Vi furono anche voci che si opposero al regime presidenziale *tout court* promuovendone uno parlamentare, come nel caso del deputato Manjarrez che sottolineò come il Parlamento fosse l'unico organo a garantire la democrazia e, insieme ad altri venticinque deputati, presentò un'iniziativa affinché i segretari di Stato e d'ufficio fossero nominati dal Presidente della Repubblica, ma con la previa approvazione della Camera dei Deputati. Una voce simile a quella del costituente Pastrana Jaimes, che sottolineò come se, da una parte, era necessario limitare gli abusi del potere legislativo, che nel passato avevano posto degli ostacoli al buon funzionamento dello Stato, dall'altra, data l'entità delle restrizioni previste, vi era la possibilità di creare un dittatore. Evidenziava, quindi, l'importanza di prevedere anche per l'Esecutivo restrizioni e controlli, come la responsabilità solidale del Presidente e dei suoi ministri⁶⁰². In seguito all'entrata in vigore della nuova Costituzione la possibilità di introdurre elementi tipici dei sistemi parlamentari tornò in auge numerose volte. Già il 15 dicembre

⁵⁹⁸ M. Olivetti, *Messico*, cit., cap. IV, par. I.

⁵⁹⁹ V. Fuentes Díaz, *Origen y evolución del sistema electoral*, cit., 117

⁶⁰⁰ D. Luján, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 167

⁶⁰¹ R. Tarchi, *La forma de gobierno en México: ¿del presidencialismo imperial a la parlamentarización?* del presidencialismo, cit., 3687

⁶⁰² G. Servín Aguillón, *Presidencialismo y gubernalismo en México*, in *Revista Misión Jurídica*, n. 19/2020, 194

1917 un gruppo di deputati, tra cui molti costituenti, presentò un'iniziativa per stabilire un consiglio dei ministri il cui presidente sarebbe stato nominato dal Presidente della Repubblica, ma che sarebbe dipeso, così come i ministri, dalla fiducia della Camera dei Deputati. Il modello proposto, che prevedeva il diritto di iniziativa legislativa sia del Presidente della Repubblica che presidente del Consiglio e che manteneva il veto presidenziale sugli atti del Congresso, nonostante era stato definito dai suoi promotori "parlamentare" assomigliava maggiormente a una combinazione dei sistemi parlamentare e presidenziale, piuttosto che al modello Westminster. Gli argomenti dei suoi autori consistevano nella volontà di dare una maggiore proiezione al sistema rappresentativo e di proteggere il Presidente dagli attacchi derivanti dall'esercizio della politica. Dopo quasi due anni, la maggioranza parlamentare dichiarò che, a causa della mancanza di esperienza per formare un gabinetto stabile e adatto, non era possibile, per il momento, sostituire il sistema presidenziale con quello parlamentare. Nel novembre 1921 novanta deputati, tra cui tre costituenti, presentarono una nuova iniziativa proponendo l'adozione di un sistema con caratteristiche presidenziali e parlamentari: il Congresso avrebbe nominato il Presidente, che avrebbe potuto scioglierlo con l'approvazione dei 2/3 dei membri totali del Senato; il mandato presidenziale sarebbe stato di sei anni; e il Presidente avrebbe nominato il capo del gabinetto. L'eco del parlamentarismo durò per qualche tempo dopo l'entrata in vigore della Costituzione e in diversi momenti fu proposta l'adozione di istituzioni parlamentari: nel 1920 fu proposto – tra gli altri da Emilio Portes Gil, poi Presidente della Repubblica – di incorporare il voto di censura per segretari e sottosegretari; nel 1921 fu promossa un'iniziativa, sostenuta dal Presidente Álvaro Obregón, volta ad introdurre la possibilità di perseguire il Presidente per aver attaccato il libero funzionamento del Congresso, le libertà elettorali o il sistema federale e ad attribuire alla Camera dei deputati il potere di rimuovere i funzionari della Commissione Agraria Nazionale⁶⁰³.

Come è stato più volte sottolineato, la cultura politico-giuridica dell'epoca aveva giustificato l'evoluzione del sistema precedente verso forme autoritarie come antidoto all'instaurazione del dispotismo anarchico di un Congresso dotato di poteri eccessivi. L'esercizio in forme dittatoriali del potere di governo era ancora visto come un'esigenza

⁶⁰³ D. Valadés, *Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano*, in M. Alcántara Sáez – E. Hernández Norzagaray (a cura di), *México: el nuevo escenario político ante el bicentenario*, cit., 72-73

irrinunciabile in presenza di una società eccessivamente pluralista e, quindi, incapace di esprimere una rappresentanza politica adeguata ed efficiente. L'idea prevalente era quella della necessità di un forte Esecutivo monocratico, come unico soggetto in grado di garantire l'unità della *leadership* politica e, di conseguenza, dello stato stesso⁶⁰⁴.

Il deputato costituente Machorro y Narváez, nella discussione del 16 gennaio 1917 per l'approvazione del parere relativo all'articolo 49, presentò un voto particolare sull'articolo 90, in cui sottolineava che l'unità nell'esercizio del potere esecutivo, così come l'esecuzione degli atti di governo, implicava l'unità individuale e personale di chi avrebbe esercitato tale potere. Da parte sua, il deputato Herrera sostenne che i poteri assegnati al Presidente della Repubblica non lo rendevano un dittatore, e che le camere non dovevano intervenire nella nomina dei ministri in quanto compito dell'Esecutivo⁶⁰⁵.

Tra le ragioni politiche che hanno spinto a scegliere una forma di governo a separazione rigida dei poteri con un ruolo preponderante dell'Esecutivo, vale la pena menzionare la posizione espressa dall'"uomo forte" del momento, il presidente Carranza, che sostenne, aprendo i lavori del Congresso Costituente, la necessità di preferire il presidenzialismo al parlamentarismo. La seconda ragione politica coincideva con la necessità di permettere al Presidente di attuare rapidamente ed efficacemente gli ideali rivoluzionari e i programmi di riforme sociali promessi al popolo, di cui doveva essere il garante. Questa è una delle peculiarità più importanti del Messico contemporaneo: una costituzione ideologica che ha trasformato le idee della rivoluzione in programmi politici da attuare per costruire un nuovo ordine sociale. Il richiamo costante, generalizzato e ideologicamente inclusivo alla rivoluzione diventò così una fonte di legittimazione a priori della forma di governo⁶⁰⁶. Inoltre, la Costituzione del 1917 eliminò alcuni dei poteri conferiti al Congresso dalla norma fondamentale precedente, come ad esempio l'*impeachment* del Presidente, e ampliò considerevolmente i poteri di quest'ultimo attribuendogli l'amministrazione legale e politica delle richieste sociali. Come si è visto, il processo rivoluzionario era dipeso per il suo successo dalla mobilitazione delle donne e degli uomini che vivevano nelle campagne e la Costituzione in cui culminò quel movimento investì il Presidente come suprema autorità del Paese in materia agraria,

⁶⁰⁴ R. Tarchi, *La forma de gobierno en México: ¿del presidencialismo imperial a la "parlamentarización" del presidencialismo*, cit., 3687

⁶⁰⁵ G. Servín Aguillón, *Presidencialismo y gubernalismo en México*, cit., 193-194

⁶⁰⁶ R. Tarchi, *La forma de gobierno en México: ¿del presidencialismo imperial a la "parlamentarización" del presidencialismo*, cit., 3688

idraulica, militare e sanitaria. Successivamente, per completare questi poteri, le riforme costituzionali introdotte tra il 1921 e il 1928 lo elevarono anche al rango di prima autorità in materia di istruzione e lavoro, e posero Città del Messico, la città più popolosa del Paese, sotto il suo diretto comando. In seguito, gli fu conferita anche la funzione di massima autorità in materia finanziaria, elettorale, di comunicazioni e di trasporti e fu posto al vertice dei due sistemi nazionali di sicurezza sociale⁶⁰⁷.

⁶⁰⁷ D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit., 290-291

Capitolo III

La forma di governo: caratteristiche ed evoluzione

SOMMARIO: 1. Il processo di democratizzazione messicano e l'applicazione della forma di governo – 1.1 Un sistema elettorale propriamente messicano – 1.2 L'“innesco” del principio proporzionale – 1.3 Chi controlla le elezioni? La creazione dell'IFE – 1.4 La riforma politica definitiva – 2. La presidenza – 2.1 Il mandato presidenziale – 2.2 Le facoltà del Capo di Stato: un focus sul potere estero – 2.3 Il Presidente come Capo di governo – 2.4 I poteri legislativi e l'influenza presidenziale sui lavori parlamentari – 3. Il Congresso dell'Unione – 3.1 La Commissione Permanente – 3.2 La durata del mandato e la rielezione dei parlamentari – 3.3 L'approvazione del bilancio – 3.4 La ratifica delle nomine presidenziali – 3.5 La funzione di controllo – 4. Una forma di governo – ancora – a preponderanza presidenziale

1. Il processo di democratizzazione messicano e l'applicazione della forma di governo

Per poter comprendere le caratteristiche assunte dalla forma di governo in Messico è necessario tener conto, oltre che dell'evoluzione storica di questo ordinamento, di cui si è detto nei precedenti capitoli, anche della sua peculiare transizione alla democrazia. Questa, infatti, rappresenta un *unicum* nel panorama comparativo. È stata differente da quella che ha caratterizzato i Paesi meridionali d'Europa – Spagna e Portogallo – e l'Unione Sovietica e i suoi Paesi satellite, dove fu necessario un momento fondativo della nuova democrazia tramite l'elaborazione di un nuovo testo costituzionale che permettesse l'esistenza della pluralità politica, negata dalla legge fondamentale precedente. Allo stesso tempo si è distinta da quelle avvenute nella stessa regione dove ha rappresentato il ritorno ad un passato soppresso da un golpe militare, che aveva instaurato un governo castrense e cancellato le istituzioni democratiche, per cui l'inizio del cammino verso una nuova costituzione e verso il ristabilimento delle istituzioni democratiche era stato un accordo tra le forze che sostenevano il regime e quelle che vi si opponevano⁶⁰⁸.

Il Messico, invece, come si è visto, è stato definito, fin dall'entrata in vigore della Costituzione post-rivoluzionaria nel 1917, una repubblica democratica, rappresentativa e

⁶⁰⁸ J. Woldenberg, *Historia mínima de la transición democrática en México*, Città del Messico, El Colegio de México, 2012, 14-15. Si rinvia, altresì, a J. M. Serna de la Garza, *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, Città del Messico, UNAM, 1998, 18-20

federale (art. 40), retta dal principio della separazione dei poteri (art. 49) e nella quale si sarebbero celebrate elezioni periodiche per gli incarichi esecutivo e legislativo.

Nonostante ciò il sistema costituzionale e le circostanze politiche ereditate dalla Rivoluzione diedero luogo a un regime “autoritario”, in cui il ramo esecutivo ha a lungo dominato su quello legislativo grazie al controllo che il partito egemone manteneva sulla nomina dei candidati alle cariche elettive e a quello che l’Esecutivo aveva su un sistema elettorale non competitivo⁶⁰⁹, tanto che fino al 1970 è possibile parlare di “regime della Rivoluzione Messicana”⁶¹⁰. Una ricostruzione diacronica dell’esperienza costituzionale messicana a partire dal 1917, infatti, porta ad individuare sicuramente tre distinti periodi e, come si vedrà successivamente, è possibile definirne anche un quarto corrispondente all’attuale presidenza. Soffermandoci sui primi tre – il quarto sarà oggetto del successivo capitolo –, il primo dal 1917 al 1935 può essere definito come la “costruzione del sistema”; il secondo, ben più lungo, occupa la restante parte del secolo scorso ed è qualificabile come “presidenzialismo egemonico”; e la terza fase, più recente, prende avvio nel 1997-2000, in coincidenza con i diversi passaggi che porteranno all’alternanza politica al vertice dell’Esecutivo, sintomo di un’articolazione ormai pluralista del sistema e si potrebbe far terminare nel 2018 con l’elezione di Andrés Manuel López Obrador.

La fase più lunga, la seconda, inizia con la formazione e la stabilizzazione del partito egemone⁶¹¹: nato come *Partido Nacional Revolucionario* (PNR) nel 1929 e diventato poi, in seguito ad alcune trasformazioni, *Partido Revolucionario Institucional*⁶¹² sorse con

⁶⁰⁹ L. R. Hernández Gutiérrez, *Elecciones congresionales en el Régimen de la Revolución Mexicana, 1958-1970*, in *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, n. 17/2017, 14-15

⁶¹⁰ Idem, 13

⁶¹¹ R. Tarchi, *La forma de gobierno en México: ¿del presidencialismo imperial a la “parlamentarización” del presidencialismo*, cit., 893-894

⁶¹² Il PNR è stato il primo partito in Messico a nascere con carattere permanente. Precedentemente, infatti, le fazioni rivoluzionarie si erano trasformate in gruppi e cricche armate, con i rispettivi leader o *caudillos*, costituendosi in forze con poteri locali e interessi regionali che risolvevano i differenti orientamenti non politicamente, ma attraverso le armi. Inoltre, nonostante le sue successive trasformazioni – il PNR, infatti, divenne tra marzo-aprile 1938 il *Partido de la Revolución Mexicana* (PRM) e il 18 gennaio 1946 adottò il suo attuale nome ossia *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) –, plasmò l’assetto istituzionale del Paese. Inoltre, era caratterizzato con un’ideologia debole tale che, fin dalla sua fondazione e nelle sue successive evoluzioni, non si configurò né come un partito di classe né come un partito ideologico. Al contrario, si trattava di un partito plurale il cui obiettivo era unire tutti coloro i quali condividevano i suoi ampi principi e il suo programma. Per questo motivo nelle sue fila era possibile incontrare contadini, operai, impresari e proprietari terrieri. (A. Soler Durán, *Caudillos, conflictos y partidos en el México posrevolucionario*, in *Inventio, la génesis de la cultura universitaria en Morelos*, n. 17/2018, 18; J. L. Camacho Vargas, *Historia e Ideología del Continuum PNR-PRM- PRI*, in *Revista de Derecho Estasiológico. Ideología y Militancia*, n. 2/2013, 147; G. Sartori, *Partiti e sistema di partito*, Editrice Universitaria, Firenze, 18-19, 59)

l'obiettivo di unire e pacificare l'*élite* rivoluzionaria e intrecciò le proprie sorti a quelle dello Stato messicano, decidendone non solo la vita politica ma anche, e soprattutto, quella istituzionale. Nonostante la Costituzione del 1917 garantisse giuridicamente la pluralità dei partiti e la realizzazione di elezioni regolari, nei fatti, il sistema elettorale e il sistema partitico configurarono la caratteristica della non competitività e il Messico è stato caratterizzato, per circa settant'anni, da un sistema a partito egemonico⁶¹³ tanto escludente da essere definito la "dittatura perfetta"⁶¹⁴. L'*élite* postrivoluzionaria aveva, però, ereditato dalla Rivoluzione l'adesione al principio "sufragio efectivo, no reelección" per cui non arrivò ad annullare la sfera elettorale e partitativa, come avvenne, invece, in altri Paesi latinoamericani⁶¹⁵. L'esistenza del Partito erede della Rivoluzione non impedì, infatti, la formazione, il 16 settembre 1939, di quello che a lungo è stato il principale partito d'opposizione ossia il *Partido Acción Nacional* (PAN)⁶¹⁶, fondamentale per i successivi sviluppi democratici del Paese.

Per una ricostruzione dell'evoluzione del "partito erede dalla Rivoluzione", senza pretesa di esaustività, si riportano alcuni contributi: D. L. Cruz Rivera, *Del partido de grupo al partido de masas. La transformación del PNR al PRM*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014; A. Delhumeau (a cura di), *México, realidad política de sus partidos*, IMEP, Città del Messico, 1970; V. Fuentes Díaz, *Los Partidos políticos en México*, Città del Messico, Porrúa, 1996; G. Fuentes, *Los Partidos políticos en México*, Città del Messico, Secretaría de la Defensa Nacional, 1985; L. Garrido, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, Città del Messico, Siglo XXI, 1982; D. Moreno, *Los Partidos políticos del México contemporáneo*, Città del Messico, Editorial Pax-México, Librería Carlos Cèsarman, X edizione, 1985; O. Moya Delgado - J. Aparicio Cedillo, *Los partidos políticos en México en el proceso de institucionalidad partidaria*, Città del Messico, Instituto "Belisario Domínguez" del Senado de la República, 2009; B. Nacif Hernández, *El impacto del PNR en la lucha por la presidencia y la supervivencia política de los legisladores (1928-1934)*, in M. Amparo Casar - I. Marván (a cura di), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, Città del Messico, Taurus, Cide, 2002; D. Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Città del Messico, UNAM, 1994; F. Reveles (a cura di), *Partido Revolucionario Institucional: Crisis y refundación*, Città del Messico, UNAM-Gernika, 2003; V. Reynoso, *Sistemas electorales y sistemas de partidos en el México contemporáneo (1917-2017)*, in *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, vol. 4/2017.

⁶¹³ V. Reynoso, *Sistemas electorales y sistemas de partidos en el México contemporáneo (1917-2017)*, cit., 204-205

Un sistema a partito egemonico è caratterizzato dall'assenza della competizione per il potere, sia formale (ossia giuridicamente ammessa) sia di fatto, per cui anche se altri partiti erano consentiti non poterono competere, in termini antagonistici e su base paritaria.

⁶¹⁴ Tale espressione fu utilizzata, nell'agosto 1990 durante il dibattito *El siglo XX: la experiencia de la libertad* tenutosi in Messico, dal poeta peruviano Mario Vargas Llosa a proposito del regime del Partito Rivoluzionario Istituzionale. Più tardi, nel 2011, lo stesso, tornando ad esprimersi sul regime politico messicano, ha sostenuto che il Messico avesse compiuto una transizione ad una "democrazia imperfetta". (C. López Guzmán, *México: de la dictadura perfecta a la democracia imperfecta*, in *Doxa*, vol. 6, n. 11/2016, 151)

⁶¹⁵ P. X. Becerra Chávez, *El sistema electoral y la transición a la democracia en México*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, 2014, 10-11.

⁶¹⁶ Il PAN nacque in un clima di mobilitazione e di critica nei confronti del Presidente priista Cárdenas e, infatti, ebbe il preciso scopo di competere con il governo federale nel campo della lotta di massa, ma senza l'intenzione di battersi a favore delle organizzazioni di massa. La società cercava una terza via tra il

La transizione vissuta dal Messico, e quindi la fine del periodo di presidenzialismo egemonico, è stata graduale, essendo stata caratterizzata da una serie di riforme alla legislazione elettorale e da una progressiva perdita di centralità del partito dominante, iniziata negli anni '80 – con la sconfitta in alcuni municipi – e negli anni '90 – quando perse il controllo di alcuni Stati⁶¹⁷.

A partire dalla fine della Rivoluzione, le numerose modifiche alla legislazione elettorale – avvenute attraverso riforme tanto costituzionali quanto legislative – hanno avuto come obiettivo specifico quello di rinforzare i cambiamenti, precedentemente stimolati, e di introdurre, a loro volta, nuove trasformazioni⁶¹⁸. La crisi che ha colpito le varie leggi elettorali, infatti, non ha mai comportato il collasso dello Stato ma solo la configurazione di un nuovo sistema elettorale e, in alcuni casi, di un nuovo sistema partitico⁶¹⁹.

È possibile individuare due tendenze dello sviluppo politico messicano vale a dire, da una parte, l'apertura a nuovi partiti e, dall'altra, un'abile manipolazione della rappresentanza attraverso il sistema elettorale e le sue regole addizionali, al fine di garantire il dominio politico del *Partido Revolucionario Institucional*⁶²⁰. Pertanto, non è stato necessario elaborare un nuovo testo costituzionale dato che il sistema egemonico, che non fu mai né dittatoriale né realmente autoritario, solo mancava di due elementi fondamentali per diventare realmente democratico: un sistema partitico plurale e rappresentativo e un sistema elettorale imparziale ed equo⁶²¹. Proprio per questo motivo

capitalismo individualista e il collettivismo promosso da Cárdenas, che aveva generato un enorme malcontento soprattutto nei settori conservatori della società e un notevole attivismo politico da parte di vari gruppi di destra. Fu fondato da personalità cattoliche legate alle università e da alcuni imprenditori e membri della classe media e, nonostante non fosse un partito confessionale, si dirigeva principalmente alla popolazione fortemente cattolica. In questo periodo la regolare celebrazione delle elezioni per la formazione del *Congreso* non era solo un mero rituale autocelebrativo per il PRI ma gli permetteva di essere legittimato elettoralmente, senza il pericolo dell'incertezza democratica, di garantire la circolazione degli incarichi pubblici all'interno della classe politica, mobilitando politicamente i suoi settori corporativi, e di educare la popolazione in modo da predisporla alla continuità. (V. Fuentes Díaz, *Los partidos políticos en México*, cit., 191; O. Moya Delgado - J. Aparicio Cedillo, *Los partidos políticos en México en el proceso de institucionalidad partidaria*, cit., 29-30; L. R. Hernández Gutiérrez, *Elecciones congresionales en el Régimen de la Revolución Mexicana...*, cit., 13)

⁶¹⁷ S. Gómez Tagle, *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México. 1964-1994*, Città del Messico, El Colegio de México, 2001, 9

⁶¹⁸ L. Córdova Vianello, *37 años de evolución democrática en México*, in M. Carbonell - H. Fix Fierro - L. R. González Pérez - D. Valadés (a cura di) *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudio en homenaje a Jorge Carpizo. Estado Constitucional*, tomo IV, vol. I, Città del Messico, UNAM, 2015, 471-472.

⁶¹⁹ J. Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, Città del Messico, Cal y Arena, 1991, 22

⁶²⁰ D. Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Città del Messico, UNAM, 1994, 243

⁶²¹ J. Woldenberg, *Historia mínima de la transición democrática en México*, cit., 15

il processo di democratizzazione è avvenuto attraverso la modifica della legislazione elettorale, in modo da garantire la diversità politica che, gradualmente, si stabilizzò nel Paese. Nessuna delle riforme elettorali realizzate rappresentò, però, un cambiamento tale da tradursi in una rottura radicale con il passato o da costituire un momento fondativo⁶²². Da ciò deriva il problema della classificazione del processo di democratizzazione messicano in quanto, in virtù della peculiare coesistenza di elementi autoritari e democratici, non è possibile stabilire con certezza quando il Paese sia entrato effettivamente nella tappa della democrazia e quando si sia trattato semplicemente di una fase di liberalizzazione del regime⁶²³.

Anche in base l'evoluzione della legislazione elettorale è possibile suddividere la storia elettorale messicana in tre periodi, dato che le riforme realizzate in ognuno di questi sono

⁶²² L. Córdova Vianello, *37 años de evolución democrática en México*, in M. Carbonell - H. Fix Fierro - L. R. González Pérez - D. Valadés (a cura di) *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria...*, cit., 471.

⁶²³ D. Torres Mejía, *Proteccionismo político en México, 1946-1977*, Città del Messico, UNAM, 2001, 206

Come già detto la transizione messicana è profondamente diversa dalle altre avvenute nella stessa regione, tanto che, a differenza di queste, non è possibile ricondurla alla categoria di “transizione attraverso un compromesso”. Queste corrispondono a quei casi in cui un regime autoritario avvia la transizione fissando determinati limiti al cambiamento politico e rimanendo una forza elettorale relativamente importante per tutta la transizione. La nozione di “compromesso” implica una negoziazione, generalmente implicita, tra l'élite del regime autoritario e l'opposizione democratica che, però, non si svolge tra pari. È il regime autoritario, infatti, a prendere l'iniziativa di avviare la liberalizzazione e per la maggior parte del processo rimane in una posizione che gli consente di esercitare un'influenza significativa nel corso del cambiamento politico. Tuttavia, è importante sottolineare che questo controllo è relativo in quanto vi è un vero e proprio processo negoziale e l'opposizione può ottenere vittorie significative che possono portare a ridefinire la lotta politica. (D. Share - S. Mainwaring, *Transiciones vía transacción: La democratización en Brasil y en España*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 49/1986, 88).

Si tratta di transizioni consensuali e veloci. Una transizione consensuale è il risultato del funzionamento interno della propria struttura politica fino ad arrivare al punto in cui sono gli stessi leader autoritari ad appoggiare il processo di cambiamento passivamente o attivamente. Questo tipo di transizione, inoltre, implica anche una continuità politica tra il periodo autoritario e quello democratico e la legittimità di entrambi i regimi consiste nel fatto che gli stessi dirigenti autoritari sono parzialmente responsabili del processo di transizione. In questo modo il governo democratico si sovrappone a quello autoritario. Quindi, è possibile che vi siano aspetti democratici nel regime autoritario e viceversa. (D. Share, *Transitions to Democracy and Transition Throuht Transaction in 19 Comparative Political Studies*, n. 4/1987, 529 e ss.).

In Messico, durante tutta la durata del “regime” si mantennero modalità democratiche, che resero più difficile un'intesa tra le forze autoritarie e quelle d'opposizione. Inoltre, la gradualità del processo di democratizzazione rende impossibile la sua ascrizione a tale categoria di transizione, caratterizzata, invece, da un processo consensuale e rapido. Per quanto riguarda gli altri elementi, tipici di tale tipo di transizione, è possibile individuarli anche nel percorso vissuto dal Messico. È possibile identificare un “compromesso” tra il partito maggioritario e l'opposizione, o meglio parte di questa, nell'accordo che portò alla riforma elettorale del 1990, mentre il punto di rottura, che introdusse una nuova fase del processo di democratizzazione e che gli diede un nuovo impulso, si verificò con le elezioni del 1988, che rappresentarono un deficit significativo di legittimità del sistema politico. (D. Torres Mejía, *Proteccionismo político en México*, cit., 204 e ss.; I. Méndez De Hoyos, *La Transición a la democracia en México Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, Città del Messico, Fontanamara, Flacso México, 2006, 49)

accumunate dall'aver ad oggetto un determinato aspetto della legislazione elettorale. Si tratta del periodo liberale dal 1812 al 1916 caratterizzato dal progressivo allargamento del suffragio, in parte visto nei precedenti capitoli; la fase democratica iniziata con l'entrata in vigore dell'attuale testo costituzionale nel 1917; e quella che può essere definita "la marcia verso la democrazia effettiva" a partire dal 1963 e fino al 2014, data dell'ultima riforma elettorale⁶²⁴. Le riforme immediatamente successive all'entrata in vigore della Costituzione hanno riguardato esclusivamente la legislazione elettorale di contorno e quella partitica; mentre quelle dell'ultimo periodo hanno modificato ogni aspetto delle regole elettorali riguardando tanto il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi e la capacità elettorale quanto la legislazione elettorale di contorno – nello specifico l'organizzazione dei seggi e la regolamentazione della propaganda e del finanziamento ai partiti politici.

In questa sede, lo scopo che ci si pone è evidenziare in che le riforme realizzate a partire dall'entrata in vigore della CPEUM abbiano influito sul funzionamento della forma di governo e come abbiano determinato lo sviluppo democratico del Paese. Non si tratteranno, pertanto, tutte le modifiche apportate alla legislazione elettorale – intendendo con tale espressione sia la legislazione elettorale in senso stretto⁶²⁵ che quella di

⁶²⁴ Astudillo suddivide le riforme elettorali che compongono questo periodo in "generazioni" in base all'obiettivo che le ha ispirate. La "prima generazione" – ossia quelle del 1963, 1977 e 1986 – ebbe lo scopo di permettere lo sviluppo del pluralismo politico e per tale motivo è possibile definirle "le riforme dell'apertura politica". Le successive, "le riforme della costruzione istituzionale", sono quelle del 1990, 1993 e 1996 e furono stimulate dagli avvenimenti del 1988 quando, date le accuse di frode e la massiccia mobilitazione sociale, conseguenti alla nomina come Presidente del candidato del partito ufficiale, ed ebbero come filo conduttore la necessità che le elezioni fossero organizzate attraverso una specifica funzione statale, specializzata e indipendente e, a tal fine, fu necessaria la trasformazione degli organi elettorali amministrativi e giudiziari. Le prime due generazioni di riforme, quindi, incisero nel riconoscimento del pluralismo politico e nell'autonomia e indipendenza degli organi elettorali mentre la terza generazione enfatizzò l'esigenza di generare parità di condizioni nella concorrenza politico-elettorale, attraverso la realizzazione di una legislazione elettorale di contorno che permettesse ai partiti di concorrere effettivamente per il potere. Il germe delle prerogative dei partiti è rinvenibile nella riforma politica del 1977, mentre quella del 1986 istituzionalizzò il finanziamento statale. Le riforme elettorali successive, quella del 2007 e quella del 2014, che compongono la quarta generazione di riforme, derivarono, invece, dalla necessità di modificare il modello di organizzazione elettorale adottato a partire dal 1946, anno nel quale si separò l'ambito elettorale federale da quello locale, affidando l'organizzazione elettorale di quest'ultimo ad autorità che dipendevano dalle *secretarías de Gobernación*. Per questo motivo è possibile definire la "quarta generazione" come "le riforme della nazionalizzazione della funzione elettorale". (C. I. Astudillo Reyes, *El derecho electoral en el federalismo mexicano*, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, III, UNAM, 2018, 84 e ss.)

⁶²⁵ Il sistema elettorale può essere definito come il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi e sono suoi elementi costitutivi in senso stretto: il tipo di strutturazione dei modi di scelta che l'elettore può operare nell'esprimere la sua preferenza (e tra questi è essenziale la scheda); l'ampiezza e il disegno delle

contorno⁶²⁶ –, ma ci si soffermerà succintamente solo su alcune di esse, quelle che si ritiene abbiano maggiormente contribuito al processo di democratizzazione messicano, segnando in qualche misura un passaggio fondamentale e imprescindibile, a partire dalla riforma del 1963⁶²⁷. Si tratta delle riforme del 1997, 1990, 1996 e quella della 2014, che sarà trattata nel successivo capitolo in quanto per la prima volta una riforma ebbe ad oggetto direttamente la forma di governo.

È stata individuata la riforma del 1963 come momento iniziale in quanto segnò un cambiamento nell'azione di governo e, quindi, dell'allora partito egemone, che iniziò a controllare il sistema partitico manipolando il sistema elettorale, mentre fino a quel momento aveva utilizzato la regolamentazione dei partiti politici⁶²⁸ al fine di incanalare

circoscrizioni; e la formula matematica di trasformazione dei voti in seggi". (F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, cit., 179)

⁶²⁶ Con tal espressione si intende tutta la normativa non attinente all'attribuzione della capacità di partecipare in maniera attiva e passiva al procedimento per la presa di decisioni collettive del Corpo elettorale e al meccanismo di trasformazione dei voti in seggi. Si tratta di un settore particolarmente vasto che investe la fase preparatoria e successiva delle votazioni e si allarga alla regolazione dei soggetti politicamente rilevanti. (F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia...*, cit., 295)

⁶²⁷ Appare rilevante riportare alcune norme previste dalle leggi elettorali precedenti. In particolare, la prima legge elettorale post-rivoluzionaria, emanata poco dopo l'entrata in vigore della Costituzione, mise in evidenza il carattere completamente arbitrario che avrebbe avuto, per molto tempo, il risultato elettorale, in quanto attribuì ai collegi elettorali di ciascuna camera sia la verifica dei poteri che il controllo del corretto svolgimento delle elezioni. Rilevante è anche la successiva legge elettorale, quella del 1918, che prevede l'esistenza di un'istituzione che caratterizzerà tutte le legislazioni elettorali successive ovvero il *patrón electoral* – denominato *listas permanentes* – ossia un'anagrafe elettorale, garanzia, almeno in teoria, di elezioni trasparenti e ordinate. Da segnalare è soprattutto la *Ley Electoral* del 1946, con la quale venne previsto l'onere per i partiti di registrarsi per poter presentare candidati alle elezioni. La presenza di altri partiti politici fu, quindi, nelle mani del PRI in quanto, per lungo tempo, tale funzione fu affidata esclusivamente e arbitrariamente alla *Secretaría de Gobernación* e i requisiti richiesti a tal fine furono molto gravosi. Ciò permise al partito egemone di occupare tutti gli spazi di governo, tanto nell'ambito federale quanto in quello locale, e di diventare un apparato funzionale al potere presidenziale – esercitato quasi discrezionalmente. La conseguenza di tale confusione tra partito e potere esecutivo convertì gli altri poteri – il Legislativo e il Giudiziario – in spazi nei quali si riproduceva e convalidava la volontà del Presidente e il partito divenne, non solo un potente strumento di controllo sulla classe politica, ma anche il contenitore all'interno del quale avveniva la cooptazione del nuovo Presidente. (L. Córdova Vianello, *La reforma electoral y el cambio político en México*, in D. Zovatto - J. J. Orozco Henríquez (a cura di), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, Città del Messico, UNAM, Idea Internacional, 2008, 655-656)

⁶²⁸ Basti pensare che, ad esempio, l'articolo 29 della legge elettorale del 7 gennaio 1954 richiedeva di avere «con más de dos mil quinientos asociados en cada una, cuando menos, de las dos terceras partes de las Entidades Federativas y siempre que el número total de sus miembros en la república no sea menor de setenta y cinco mil». Inoltre, era necessario che il futuro partito svolgesse assemblee in 2/3 degli Stati, con la partecipazione di almeno il 5% dei settantacinquemila affiliati, ciascuna accreditata da un notaio. Una volta soddisfatti questi requisiti, anche la registrazione del partito era soggetta al giudizio della *Secretaría de Gobernación*, che poteva negarla senza diritto di appello. Questa onerosità di requisiti, presente anche nelle altre leggi elettorali sia precedenti che successive a quella trattata, era dovuto anche alla necessità di scoraggiare il distacco di fazioni interne al PRI. (L. R. Hernández Gutiérrez, *Elecciones congresionales en el Régimen de la Revolución Mexicana, 1958-1970*, in *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, n. 17/2017, 17

il sistema elettorale⁶²⁹. Per di più, fu la prima a prevedere, seppur minime, garanzie di rappresentanza per l'opposizione, attraverso la figura dei deputati di partito. Le riforme che si sono susseguite in questo periodo sono state caratterizzate da un'evidente ambivalenza dovuta alla stretta e univoca relazione tra i poteri dello Stato e il PRI, che orientò la sua azione politica nel legittimare il proprio potere egemonico sia attraverso alcune riforme – quali, ad esempio, il suffragio femminile nel 1953⁶³⁰ e giovanile nel 1969 – che attraverso l'apertura ai partiti d'opposizione. Inoltre, nonostante le riforme elettorali siano sempre state giustificate dalla necessità di incrementare e velocizzare il progresso democratico, la loro reale motivazione fu l'esito preoccupante per il PRI di alcune tornate elettorali e la volontà di controllare un pluralismo politico crescente⁶³¹.

Fondamentale, soprattutto a partire dal '68, fu il processo di maturità politica della società messicana e quindi la consapevolezza della sempre maggiore necessità di rafforzare la democrazia⁶³². È, infatti, possibile riassumere la meccanica della trasformazione democratica come il risultato di una conflittualità crescente tra Stato apparato e Stato comunità, in quanto quest'ultimo reclamò operazioni riformatrici al fine di includere nello spazio elettorale le correnti politico-ideologiche artificialmente marginalizzate⁶³³.

1.1 Un sistema elettorale propriamente messicano

Alla fine degli anni '50, in Messico, si verificarono alcuni importanti conflitti che coinvolsero la società, i partiti politici e le altre organizzazioni, che, a prescindere dalla

⁶²⁹ J. Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, cit., 65-66

⁶³⁰ A tal proposito si rinvia a: G. Ledesma, *Participación política de la mujer: la lucha por el voto no termina*, in *Concordancia*, Chilpancingo, n. 4/1997; A. M. Fernández Poncela, *La historia de la participación política de las mujeres en México en el último medio siglo*, in *Boletín americanista*, n. 46/1996; A. Girón - M. L. González Marín - A. V. Jiménez, *Breve historia de la participación política de las mujeres en México in Límites y desigualdades en el empoderamiento de las mujeres en el PAN, PRI y PRD*, Città del Messico, Porrúa, 2008

⁶³¹ D. Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, cit., 243.

La dottrina messicana ha elaborato due spiegazioni al modo d'agire del PRI. La prima, definibile come la prospettiva della "crisi di legittimità", definisce i cambiamenti gradualmente alle regole elettorali e la cadenza regolare delle elezioni una risposta alla necessità di ristabilire la legittimità del sistema, mentre la seconda, quella della "liberalizzazione sotto il controllo del governo", sostiene che il processo di liberalizzazione politica, che si cristallizzò attraverso le riforme elettorali, fu, in parte, il risultato della divisione interna del PRI tra conservatori e progressisti e, in parte, conseguenza dei cambiamenti socio-economici e politici. I. Méndez De Hoyos, *Transición a la democracia en México...*, cit., 28-29

⁶³² C. A. Aguilar Blancas, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano (1824 - 2007)*, in *Revista de Estudios Jurídicos*, n. 13/2013, 3-4

⁶³³ J. Woldenberg, *Historia mínima de la transición democrática en México*, cit., 15-16

loro ideologia, reclamarono una maggiore partecipazione⁶³⁴. Erano, inoltre, gradualmente aumentati i problemi di legittimità del sistema elettorale e il discorso statale riguardante la democrazia, nel dopoguerra, dovette assumere come asse la concorrenza regolata⁶³⁵. Date queste condizioni, il governo priista di Adolfo López Mateos, decise di modificare la legislazione elettorale.

Nel 1963 venne introdotto il cd. sistema dei deputati di partito, antecedente imprescindibile delle successive riforme. Iniziò così l'apertura al pluralismo politico, che si rafforzò sostanzialmente con la riforma politica del 1977⁶³⁶. Vennero gradualmente riconosciuti i cosiddetti "partiti d'opposizione", che hanno potuto partecipare alla contesa elettorale in uno spazio di rappresentanza garantito e ampliato nel corso del tempo⁶³⁷, mentre, prima del 1963, l'opposizione era coincisa per lo più con formazioni nate dal frazionamento del partito di Stato⁶³⁸. Il Presidente, al momento di presentare la riforma, rese chiaro che, nonostante le minoranze avessero diritto ad essere rappresentate, la realtà politica del Paese esigeva il predominio, all'interno Congresso, del partito a favore del quale si era espressa la maggioranza dei cittadini che era l'unico ad avere il diritto di prendere decisioni⁶³⁹. Ciò venne attuato garantendo la sovra-rappresentazione del PRI⁶⁴⁰. Venne modificato per la prima volta l'articolo 54 della Costituzione introducendo un sistema elettorale misto, che fu descritto come "propriamente messicano". Si mantenne il principio maggioritario integrandolo con uno di rappresentanza delle minoranze e i deputati eletti conformemente a quest'ultimo principio vennero definiti "deputati di partito"⁶⁴¹. Il sistema misto elaborato non sarebbe stato applicato al Senato in quanto, come sostenuto nella proposta di legge, la struttura istituzionale messicana si basava sulla teoria costituzionale dell'uguale rappresentanza degli Stati indipendentemente dalla loro dimensione⁶⁴². In base a quanto previsto dalla nuova normativa, tutti i partiti che avessero ottenuto il 2.5%⁶⁴³ dei voti a livello nazionale avrebbero avuto diritto a 5 deputati e ad un

⁶³⁴ H. Fix-Zamudio - S. Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, cit., 715

⁶³⁵ J. Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, cit., 64

⁶³⁶ H. Fix-Zamudio - S. Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, cit., 714-175

⁶³⁷ D. Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, cit., 243

⁶³⁸ J. Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, cit., 74-75

⁶³⁹ V. Fuentes Díaz, *Origen y evolución del sistema electoral*, cit., 144

⁶⁴⁰ J. Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, cit., 65

⁶⁴¹ H. Fix-Zamudio - S. Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, cit., 715

⁶⁴² V. Fuentes Díaz, *Origen y evolución del sistema electoral*, cit., 150

⁶⁴³ Tale percentuale veniva considerata, nel disegno presidenziale, quella adeguata in quanto avrebbe impedito che il sistema degenerasse in un'inutile e inconveniente proliferazione di piccoli partiti. (V. Fuentes Díaz, *Origen y evolución del sistema electoral*, cit., 146)

altro deputato per ogni ulteriore 0.5%, fino ad un massimo di 20 deputati⁶⁴⁴. Solo se un partito avesse raggiunto la maggioranza in 20 o più distretti non avrebbe avuto diritto a deputati di partito⁶⁴⁵, in caso contrario avrebbe avuto diritto, al massimo, al numero di deputati di partito necessario per arrivare ad un totale di 20⁶⁴⁶. Questa riforma introdusse stimoli elettorali effettivi, spingendo i partiti a presentare un numero maggiore di candidati in tutto il Paese⁶⁴⁷.

Gli anni '70 sono stati definiti gli “anni d’oro” del sistema elettorale e un ruolo di primo piano venne svolto dal PAN. In questo periodo, infatti, *Acción Nacional* stabilì il suo carattere permanente, in seguito a quello che è un processo critico per ogni partito politico, vale a dire il primo cambio generazionale⁶⁴⁸. Nello stesso periodo, il PARM – il cui futuro era segnato dal suo regolamento, che prevedeva che l’organo esecutivo del partito, il Consiglio Supremo, potesse essere composto solo da “uomini della Rivoluzione”⁶⁴⁹ – occupò un posto strategico nello spettro partitico, elaborando un’identità distinta da quella del “regime” e anche il PPS si allontanò dall’orbita del PRI, in particolare a partire dalla sua riforma del 1960 con la quale adottò la denominazione socialista e l’ideologia marxista-leninista⁶⁵⁰.

⁶⁴⁴ La motivazione, espressa dal Presidente López Mateos, per la quale il numero di deputati assegnati in base alla percentuale ottenuta a livello nazionale non potesse eccedere i 20 consisteva nella volontà, da una parte, di preservare il principio maggioritario e, dall’altra, di permettere all’opposizione di organizzarsi in modo che potesse svolgere non solo una funzione di critica ma anche, dato il numero dei membri sui quali avrebbe potuto contare, formare gruppi di lavoro in grado di formulare progetti nell’interesse della nazione. (V. Fuentes Díaz, *Origen y evolución del sistema electoral*, cit., 147)

⁶⁴⁵ H. Fix-Zamudio - S. Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, cit., 715

⁶⁴⁶ L. Córdova Vianello - A. Maitret Hernández, *Comentario al artículo 54*, in Aa. Vv., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, vol. VIII, Città del Messico, Cámara de Diputados (LXIII Legislatura), Suprema Corte de Justicia de la Nación, Senado de la República, (LXIII Legislatura), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Nacional Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2017, 480

⁶⁴⁷ J. Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, cit., 70-71.

Sparirono i distretti con elezioni senza opzioni in cui si presentava un solo candidato, frequenti invece dal 1946 al 1961, si ridusse considerevolmente il numero di distretti a concorrenza bipartitica e i distretti con tre o quattro candidati divennero la normalità. Fino al 1961 l’unico partito in grado di presentare candidature sufficienti nella maggioranza degli Stati era stato il PRI, in seguito alla riforma, anche il partito più debole, il PARM, presentò candidature in un numero considerevole di circoscrizioni. (J. Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, cit., 66 e ss.)

⁶⁴⁸ Idem, 69

⁶⁴⁹ A. Delhumeau (a cura di), *México, realidad política de sus partidos*, Città del Messico, IMEP, 1970, 318

⁶⁵⁰ J. Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, cit., 69

1.2 L'“innesco” del principio proporzionale

Alla metà degli anni '70 il “regime” aveva realizzato un sistema politico basato su elezioni non competitive ma provvisto di un'opposizione istituzionale permanente. La stabilità del sistema partitico, tra il 1964 e il 1976, fu però apparente e si trattò in realtà di una situazione di rigidità che si infranse sotto una duplice pressione ossia le tensioni interne al PAN e l'incapacità di includere nel quadro istituzionale altre forze politiche, soprattutto quelle di sinistra⁶⁵¹. Il processo elettorale del 1976 fu, infatti, caratterizzato dal collasso dell'enorme spettacolo elettorale messo in scena periodicamente a causa della mancata candidatura presidenziale del rappresentante di Azione Nazionale – dovuta sia all'influenza dalle sue correnti astensioniste che dalla sua divisione interna⁶⁵² – e al ripetersi della consuetudine degli altri partiti di appoggiare il candidato del PRI. Secondo parte della dottrina, è a partire dalla riforma del 1977 che la transizione democratica messicana prese realmente avvio, aderendo ai processi transizionali che Huntington ha raggruppato nella terza ondata di democratizzazione⁶⁵³. L'importanza della riforma in analisi risiedette nell'essere una “riforma innesco”⁶⁵⁴ a partire dalla quale fu particolarmente evidente il processo di cambiamento politico-elettorale, che assunse un carattere continuo e graduale⁶⁵⁵.

La legislazione del 1977, derivante da un processo di riforma sia costituzionale che legislativo, agì, da un lato, sul sistema elettorale introducendo il principio proporzionale per l'elezione di parte dei deputati che successivamente, nel 1993, venne esteso anche al

⁶⁵¹ Ibidem, 70

⁶⁵² Da una parte vi era la corrente dottrinarina, guidata dal Presidente del Comitato Esecutivo Nazionale, González Morfín, la quale si poneva l'obiettivo di orientare i compiti del partito in base ad un rinnovamento dei suoi principi d'azione fondato sul solidarismo, combinando principi filosofici umanisti con altri relazionati alla dottrina sociale della chiesa e alla sociologia di Durkheim. Tale fazione accettava il principio dell'economia mista, proponeva una riforma delle imprese per convertirle in comunità di persone e si proponeva di riformare l'articolo terzo della Costituzione al fine di promuovere una riforma intellettuale e morale che avrebbe permesso il superamento della società capitalista divisa in classi, senza però cadere in forme totalitarie. La corrente opposta era legata a José Ángel Conchello, che aveva preceduto González Morfín alla Presidenza del Comitato Esecutivo Nazionale. Secondo questa fazione, l'esperienza elettorale più recente aveva mostrato quanto fosse fondamentale un'attitudine più pragmatica e aggressiva in relazione alla presa del potere e rispetto all'elettorato. Accusavano i solidaristi di elaborare formule marxiste-gesuite e di utilizzare un linguaggio incomprensibile per il popolo (D. Torres Mejía, *Proteccionismo político en México...*, cit., 186 e ss.)

⁶⁵³ C. I. Astudillo Reyes, *El derecho electoral en el federalismo mexicano*, cit., 77

⁶⁵⁴ R. Becerra - P. Salazar - J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Città del Messico, Cal y Arena, 2000, 148-149

⁶⁵⁵ L. Córdova Vianello, *37 años de evolución democrática en México*, in M. Carbonell - H. Fix Fierro - L. R. González Pérez - D. Valadés (a cura di) *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria...*, cit., 471-472

Senato⁶⁵⁶. Infatti, 300 deputati sarebbero stati eletti secondo la formula della maggioranza relativa in distretti uninominali e altri 100 in base ad una formula elettorale proporzionale⁶⁵⁷ in circoscrizioni plurinominali, denominate regioni, nelle quali i partiti avrebbero presentato liste chiuse e bloccate. Dall'altro lato venne disciplinato, nell'ambito della legislazione elettorale di contorno, il tema delle prerogative partitiche, aprendo così la strada alla regolamentazione del finanziamento ai partiti e del loro accesso ai mezzi di comunicazione avvenuta nel 1993⁶⁵⁸.

⁶⁵⁶ Nel 1993 il Congresso, durante un periodo di sessione straordinario, promulgò il secondo codice elettorale sotto la Presidenza di Salinas de Gotari (PRI) e un mese dopo, sotto la pressione internazionale degli Stati Uniti, che esigevano che la democrazia si convertisse in un assunto prioritario nelle relazioni bilaterali, iniziò un processo complesso che si concluse con sei riforme, tra le quali spiccano l'apertura del Senato al sistema plurinominali, l'eliminazione della clausola di governabilità – volta a garantire la maggioranza dei seggi al PRI –; la regolamentazione del finanziamento ai partiti e delle spese di campagna elettorale e l'osservazione elettorale internazionale (J. González Graf, *Una evaluación del desarrollo electoral mexicano*, in G. Moctezuma Barragán (a cura di), *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, Città del Messico, UNAM, Porrúa, 1999, 61- 62). In questo periodo, inoltre, vennero modificate sostanzialmente la struttura e il funzionamento degli organi incaricati della giustizia elettorale attraverso quattro trasformazioni principali consistenti nella creazione di due tappe per risolvere le controversie; l'istituzione di un'autorità competente a controllare il processo di valutazione delle elezioni; la previsione dell'intervento dei tre poteri di governo nell'elezione dei membri del Tribunale; e l'irrevocabilità delle sue risoluzioni. (M. Amparo Casar, *Sistema político mexicano*, Città del Messico, Oxford University Press México, 2013, 182-183)

⁶⁵⁷ V. M. Muñoz Petraca, *Del autoritarismo a la democracia. Dos decenios de cambio político en México*, Città del Messico, Siglo Veintiuno Editores, 2001, 53

⁶⁵⁸ Venne introdotto un sesto comma all'articolo 41 della Costituzione: «La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales», ponendo così le basi affinché la legge potesse regolamentare in maniera integrale il finanziamento ai partiti politici (J. Patiño Camarena, *Nuevo derecho electoral Mexicano*, cit., 342-343.). La riforma contemplò cinque tipologie di finanziamento: pubblico; proveniente dalla propria militanza – come parte di questo vennero considerati anche i contributi delle organizzazioni sociali legate al partito –; quello dei simpatizzanti; l'autofinanziamento; e quello derivante da rendite finanziarie. Venne proibito il finanziamento proveniente da: poteri federali, Stati, comuni, entità pubbliche, ministri di culto e associazioni religiose, organizzazioni internazionali, da persone che vivessero all'estero e da imprese mercantili. Venne stabilito che fino ad un ammontare del 10% del finanziamento pubblico totale poteva essere anonimo; che i contributi individuali non potessero essere superiori all'1% del finanziamento pubblico totale conferito a tutti i partiti mentre il limite fissato per le persone giuridiche fu del 5%. In caso di violazioni, le sanzioni nei confronti dei partiti sarebbero state comminate dal Tribunale Elettorale e la pena minima sarebbe stata una multa economica mentre la massima la perdita del registro. (R. Becerra - P. Salazar - J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 291)

La riforma del 1993 introdusse anche alcuni strumenti per realizzare un controllo del finanziamento. In particolare, venne previsto l'obbligo per i partiti di avere un organo interno incaricato della raccolta e dell'amministrazione delle risorse generali e di campagna e l'obbligo di presentare delle relazioni a riguardo (art. 27.1, lett. c); prevede delle caratteristiche che le relazioni annuali e quelle riguardanti le spese di campagna dovevano rispettare (art. 49, lett. a); e stabilì che, per la revisione di tali relazioni, doveva essere istituita una commissione di consiglieri (art. 49, lett. b) che avrebbe potuto proporre al Consiglio Generale dell'IFE i lineamenti e i formati delle relazioni (art. 49, lett. c). A fondamento della regolamentazione del finanziamento vi erano l'idea che questo dovesse essere rivolto ai partiti e non ai candidati – conseguentemente i contributi nei confronti di questi ultimi dovevano essere intesi a favore dell'intero partito – e la convinzione che fosse prerogativa del partito definire, attraverso la sua normativa interna, in che modo distribuire le risorse finanziarie tra i candidati. Centrale fu anche il principio in base al quale il finanziamento pubblico sarebbe stato conferito ai partiti, in parte, tenendo conto dei risultati raggiunti

La riforma del 1977 ebbe l'obiettivo di legittimare il sistema di governo, distendere l'enorme conflittualità sia sociale che politica e includere nello spazio istituzionale le organizzazioni marginali, ma il suo impatto fu decisamente più notevole. Emerse, infatti, un inedito pluralismo nella vita politica e parallelamente il PRI iniziò una lenta perdita di voti⁶⁵⁹. La nuova forza dei partiti d'opposizione incrementò i costi politici legati alla manipolazione delle elezioni, rendendola materialmente più difficili⁶⁶⁰. Le elezioni smisero gradualmente di essere un mero rituale, con vincitori decisi previamente; i partiti politici nazionali – e non più sindacati o movimenti agrari o popolari – si collocarono al centro della nuova dinamica politica; e la domanda di una nuova normalità che garantisse il rispetto e la trasparenza delle elezioni cominciò ad espandersi rapidamente in tutto il Paese. Simultaneamente a questi fenomeni, si instaurò una meccanica virtuosa che comportò il rafforzamento dei partiti politici esistenti, un numero maggiore di alternative d'opposizione e un controllo costante dei processi elettorali sia a livello statale che federale⁶⁶¹.

1.3 Chi controlla le elezioni? La creazione dell'IFE

Il punto di rottura, che introdusse una nuova fase del processo di democratizzazione e che gli diede un nuovo impulso, si verificò con le elezioni del 1988⁶⁶², che rappresentarono un *deficit* significativo di legittimità del sistema politico, generando una crisi delle norme che regolavano l'arena elettorale e mettendo in dubbio sia la capacità delle istituzioni politiche, in particolare della presidenza, di affrontare la sfida di una

nell'ultima contesa elettorale e, in parte, in modo egualitario. (J. Patiño Camarena, *Nuevo derecho electoral Mexicano*, cit., 34.). Per quanto riguarda, invece, le spese di campagna, vennero incaricati i diversi organismi elettorali di stabilire i “*topes de campaña*” per le diverse cariche: il Consiglio Generale dell'IFE sarebbe stato competente a fissare il tetto massimo delle spese per la campagna presidenziale; le giunte esecutive locali quello per la campagna dei senatori; le giunte esecutive distrettuali per la campagna dei deputati. I limiti alle spese di campagna avrebbero incluso tutti gli elementi operativi e logistici della stessa e la propaganda in radio, stampa e televisione. Rispetto a quest'ultima venne stabilito che l'IFE, attraverso la *Secretaría de Comunicaciones*, avrebbe richiesto un catalogo di orari e tariffe per metterlo a disposizione dei partiti e che questo sarebbe dovuto essere rispettato tassativamente (R. Becerra - P. Salazar - J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 298-299). Si cercò, in tal modo, di impedire che radio, televisioni e giornali potessero applicare tariffe diverse a seconda del partito e della sua “vendibilità”. (J. Patiño Camarena, *Nuevo derecho electoral Mexicano*, cit., 255)

⁶⁵⁹ Nella nuova geografia elettorale perse 4 distretti elettorali e, se prima del 1979 aveva ottenuto, complessivamente nelle 24 entità federali, percentuali enormi, che oscillavano dal 90 al 99%, nel 1982 solo in 3 Stati permase questa tendenza (R. Becerra - P. Salazar - J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 141-142)

⁶⁶⁰ Ibidem, 143

⁶⁶¹ Ibidem, 147

⁶⁶² D. Torres Mejía, *Proteccionismo político en México...*, cit., 209

concorrenza aperta, che la certezza dei risultati elettorali⁶⁶³. Secondo parte della dottrina è proprio in seguito a tale evento che iniziò la transizione del Messico verso la democrazia, con l'improvvisa e brusca diminuzione dell'appoggio elettorale al PRI⁶⁶⁴. Tale riallineamento fu prodotto dalla candidatura, straordinariamente popolare, dell'ex militante del PRI Cuauhtémoc Cardenas, il quale però non disponeva di un partito solido ed efficiente. Il partito erede della Rivoluzione, che di lì a poco non sarebbe più stato egemone, infatti, aveva sofferto la sua divisione più grande, quella che diede origine alla formazione del *Frente Democrático Nacional* – che l'anno seguente divenne il Partito della Rivoluzione Democratica (PRD). La candidatura di Cárdenas alla Presidenza fu sostenuta da molteplici gruppi: il PARM, il PPS, il *Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional* e la *Corriente Democrática* (come decise di denominarsi il movimento dissidente interno al PRI) e, alla fine della campagna si aggiunse, anche il *Partido Mexicano Socialista* (PMS)⁶⁶⁵. I partiti coinvolti però decisero di presentare in modo indipendente i propri candidati alla carica di deputato e senatore, per cui gli effetti elettorali del Fronte non riuscirono ad essere decisivi per l'elezione del Congresso⁶⁶⁶. La giornata elettorale fu caratterizzata dal malfunzionamento del sistema di computo dei voti, quando iniziarono ad arrivare i risultati relativi al Distretto Federale, che davano in considerevole vantaggio Cárdenas⁶⁶⁷. La cosiddetta “*caída del sistema*”, indipendentemente dalla sua dimensione reale fu particolarmente grave agli occhi dei partiti d'opposizione e di ampie fasce dell'opinione pubblica soprattutto in quanto l'arbitro elettorale⁶⁶⁸ non disponeva di credibilità. La composizione dell'organo

⁶⁶³ I. Méndez De Hoyos, *La Transición a la democracia en México...*, cit., 49

⁶⁶⁴ D. Torres Mejía D., *Proteccionismo político en México...*, cit., 202

⁶⁶⁵ R. Becerra - P. Salazar - J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 200-201

⁶⁶⁶ A. Lujambio, *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, Città del Messico, UNAM, 1995, 29-30

⁶⁶⁷ D. Torres Mejía, *Proteccionismo político en México...*, cit., 209

⁶⁶⁸ La precedente riforma elettorale, quella del 1987, nonostante avesse lasciato invariata la struttura degli organismi elettorali – ossia *Comisión Federal Electoral, comisiones locales, comités distritales electorales* e *mesas directivas de casilla* – stabilì di fare dipendere il numero dei loro componenti scelti dai partiti politici dalla percentuale di voti ottenuti alle elezioni immediatamente precedenti, per la carica di deputato in base alla formula di maggioranza relativa. Ogni partito, quindi, avrebbe avuto diritto a numero di rappresentanti pari alle volte in cui il 3% era contenuto nel totale dei voti ottenuti (E. Castellano Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, tomo II, Città del Messico, Centro de Investigación Científica “Ing. Jorge L. Tamayo”, 1998, 166). L'imparzialità delle autorità elettorali era evidentemente discutibile in quanto, in tal modo, il PRI aveva la maggioranza dei voti in tutti gli organi elettorali con potere decisionale (I. Méndez De Hoyos, *La Transición a la democracia en México...*, cit., 40.). Inoltre, venne stabilito che il presidente e il segretario delle commissioni elettorali locali sarebbero stati designati dal presidente della CEF, ossia il *secretario de Gobernación*, incrementando, in tal modo, la centralizzazione del processo elettorale. La volontà centralizzatrice coinvolse anche i seggi elettorali i cui

elettorale, già fonte di sfiducia, divenne così un tema politico cruciale. Ciò determinò che nel dibattito elettorale il tema della formazione degli organi elettorali divenne il primo punto nell'agenda delle riforme da attuare. Le elezioni del 1988, infatti, solleccitarono con urgenza un tipo di istituzione elettorale affidabile, professionale e solida⁶⁶⁹ e mostrarono che, nonostante attraverso la via elettorale fosse possibile l'espansione dell'opposizione, ad impedirlo fosse l'assetto istituzionale allora vigente⁶⁷⁰. I risultati elettorali riflessero il consolidamento di tendenze iniziate nel passato e, allo stesso tempo, annunciarono l'inizio di trasformazioni sostanziali all'interno della legislazione elettorale e del sistema partitico⁶⁷¹.

La conseguenza fu la riforma del 1990 che, nonostante rappresentò notevoli passi in avanti, fu frutto, così come le precedenti, della volontà del PRI di mantenere il controllo sul processo elettorale e il proprio *status*, anche se non più di partito egemone ma “solo” di partito maggioritario⁶⁷². La riforma in questione stabilì che la Commissione Elettorale Federale⁶⁷³ – dipendente direttamente dalla *Secretaría de Gobernación* – sarebbe stata sostituita dall'*Instituto Federal Electoral* (IFE), predecessore dell'attuale *Instituto Nacional Electoral* (INE)⁶⁷⁴. In tal modo la funzione elettorale conservò il suo carattere statale ma la composizione e le caratteristiche dell'organo elettorale furono modificate sostanzialmente, e continueranno ad esserlo con le riforme successive, al fine di garantire una sempre maggiore correttezza della contesa elettorale⁶⁷⁵. È però necessario rilevare che alcune delle decisioni assunte – riguardanti principalmente la formula per la formazione della Camera e le restrizioni per formare coalizioni – rappresentarono un *rollback* nel processo di democratizzazione. Si diede vita, infatti, al paradosso per cui un'autorità elettorale innovativa e più affidabile avrebbe applicato formule complicate e artificiose⁶⁷⁶. La riforma del 1990 lasciò inalterate la composizione e le modalità di

presidenti e segretari sarebbero stati nominati dal presidente del comitato distrettuale. In tal modo, la linea di nomina era totalmente verticale e discendeva dall'incarico della politica interna del Paese. (R. Becerra - P. Salazar - J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 194)

⁶⁶⁹ Ibidem, 200

⁶⁷⁰ Ibidem, 211

⁶⁷¹ I. Méndez De Hoyos, *La Transición a la democracia en México...*, cit., 44

⁶⁷² C. I. Astudillo Reyes, *El derecho electoral en el federalismo mexicano*, cit., 87

⁶⁷³ La *Comisión Federal Electoral* – competente fino a quel momento non solo di organizzare le elezioni ma anche, più o meno direttamente, di nominare i membri degli organismi elettorali locali e dei seggi elettorali – era stato un elemento essenziale del modello di controllo centralizzato creato dal PRI per controllare i processi elettorali.

⁶⁷⁴ R. Becerra - P. Salazar - J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 269-270

⁶⁷⁵ Ibidem, 249

⁶⁷⁶ Ibidem, 269-270

elezione della Camera dei Deputati, ma venne previsto che per partecipare alla distribuzione dei deputati plurinominali era necessario aver presentato almeno 200 candidati uninominali e l'aver ottenuto almeno l'1.5% della votazione a livello nazionale. È evidente come ciò rappresentò un regresso riguardo al tema della correzione della sovra-rappresentazione del PRI⁶⁷⁷. Inoltre, venne previsto che, qualora nessun partito avesse ottenuto il 35% della votazione nazionale o 251 *constancias de mayoría relativa*, sarebbero stati conferiti ad ogni partito politico, in base alle proprie liste regionali, il numero di deputati necessario affinché il numero dei seggi alla Camera corrispondesse alla percentuale di voti ottenuti. In questa ipotesi, quindi, il sistema elettorale si sarebbe comportato come un sistema proporzionale puro⁶⁷⁸. Allo stesso tempo, però, venne previsto, altresì, che al partito che avesse ottenuto il maggior numero di *constancias de mayoría* e il 35% della votazione totale sarebbero state conferite *constancias de asignación de diputados* in numero sufficiente a raggiungere, in base ad entrambi i principi, la maggioranza assoluta alla Camera⁶⁷⁹. Tale clausola, definita di governabilità⁶⁸⁰, aveva lo scopo di assicurare al partito più votato la possibilità di emanare leggi ordinarie e di approvare la legge di bilancio e, quindi, di attuare una parte consistente del proprio programma⁶⁸¹.

1.4 La riforma política definitiva

Anche la riforma del 1996, così come le precedenti, fu la conseguenza diretta di un processo elettorale, quello del 1994, in cui fu evidente che la mancanza di equità delle campagne elettorali impediva la piena democrazia⁶⁸². Per quanto riguarda la composizione della Camera dei Deputati, venne stabilito che la soglia di sbarramento, per poter accedere alla ripartizione dei 200 seggi proporzionali, sarebbe stata pari al 2%, e non più all'1.5%; venne fissato il limite massimo di seggi che un partito poteva ottenere in base ad entrambi i principi a 300; si sancì come regola generale che nessun partito avrebbe potuto contare su un numero di deputati totale superiore all'8% della votazione

⁶⁷⁷ Ibidem, 244

⁶⁷⁸ E. Castellano Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, cit., 177 e ss.

⁶⁷⁹ R. Becerra - P. Salazar - J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 244

⁶⁸⁰ E. Castellano Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, cit., 177 e ss.

⁶⁸¹ Ibidem, 181

⁶⁸² J. Woldenberg, *México: la mecánica de su cambio democrático*, cit., 31

ottenuta, a meno che non avesse superato tale limite considerando unicamente i seggi maggioritari⁶⁸³.

Per quanto concerne il Senato, invece, si stabilì che il numero dei suoi membri sarebbe rimasto invariato, e quindi 128, ma in ogni Stato, sarebbero stati eletti due senatori in base al principio di maggioranza relativa e uno sarebbe stato assegnato alla prima minoranza – come era avvenuto a partire dalla riforma del 1993. Inoltre, sarebbero stati eletti 32 deputati in una sola circoscrizione plurinomiale nazionale con una soglia di sbarramento pari al 2% dei voti⁶⁸⁴. Una disposizione transitoria stabilì che il Senato si sarebbe rinnovato completamente ogni sei anni a partire dal 2000⁶⁸⁵.

La riforma del '96 fu l'ultima iscritta nell'eredità del sistema autoritario, caratterizzato dal dominio di un solo partito, e nonostante non fu definitiva, come auspicato dal suo promotore – il Presidente priista Zedillo –, rese le elezioni più affidabili e competitive tanto da permettere a quelle successive di superare la prova del fuoco di qualsiasi sistema democratico ossia l'alternanza al potere in modo pacifico e legale: nel 1997 il PRD conquistò il governo del Distretto Federale e nel 2000 il PRI perse la Presidenza della Repubblica⁶⁸⁶ a favore del PAN. Questa riforma rappresentò un passo fondamentale nella transizione messicana e secondo parte della dottrina diede avvio alla transizione vera e propria in quanto tutte le forze politiche rilevanti decisero di porre rimedio alle mancanze che fino a quel momento avevano caratterizzato il sistema politico⁶⁸⁷.

Le elezioni del 6 luglio 1997, infatti, possono essere definite le prime elezioni libere e corrette nella storia del Messico e il nuovo equilibrio tra le forze politiche del Paese produsse un sistema di partiti competitivo e governi locali divisi o compartiti⁶⁸⁸. Il risultato immediato fu il primo governo senza maggioranza al Congresso nella storia del

⁶⁸³ R. Becerra - P. Salazar - J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 436

⁶⁸⁴ Nel 1997 sarebbero stati eletti solo i 32 senatori in base ad una formula proporzionale che avrebbe preso in considerazione il coefficiente naturale e il resto maggiore. (R. Becerra - P. Salazar - J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 416)

⁶⁸⁵ R. Becerra - P. Salazar - J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 437

⁶⁸⁶ J. Peschard, *De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales*, in S. Loaeza - J. F. Prud'homme (a cura di), *Los grandes problemas de México, Instituciones y Proces Políticos*, Città del Messico, El Colegio de México, 2010, 387-388

⁶⁸⁷ F. J. De Andrea, *La selección interna de los líderes de los partidos*, in G. Moctezuma Barragán (a cura di), *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, cit., 144

⁶⁸⁸ G. Moctezuma Barragán, *La transición democrática en México*, in G. Moctezuma Barragán (a cura di), *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, cit., 14

Messico in quanto l'Esecutivo fu espressione del PRI, ma all'interno della Camera nessun partito raggiunse la maggioranza⁶⁸⁹.

I cambiamenti politici vissuti dal Messico sembrarono culminare il 2 luglio 2000 con il trionfo del rappresentante del PAN Vicente Fox alle elezioni per la Presidenza della Repubblica. Dopo settant'uno anni di predominio del partito ufficiale, il PRI fu sconfitto pacificamente alle urne⁶⁹⁰. A differenza delle precedenti, questa tornata elettorale non fu diretta verso la democrazia ma si svolse al suo interno⁶⁹¹ e non comportò alcun cambiamento legislativo⁶⁹². Seguendo la tendenza iniziata nel 1997, le elezioni del 2000 si svolsero, infatti, in un contesto equo e competitivo. Il PRI ottenne il 30.3% del totale dei fondi pubblici, il PAN il 22.4% e il PRD il 21.8%; la candidatura presidenziale di Vicente Fox fu sostenuta dalla coalizione *Alianza por el Cambio*, formata dal PAN e dal PVEM⁶⁹³; e, oltre a Fox per il PAN e Labadista per il PRI, anche il *Partido Centro Democrático*, la *Democracia Social* e la coalizione *Alianza por México* (PRD, PT, CD, PSN, PAS) presentarono candidati. La presenza di due coalizioni alterò significativamente le condizioni della concorrenza e il PRI non fu il partito a ricevere il finanziamento più consistente⁶⁹⁴. Con un numero maggiore di partiti il Messico sembrava essersi avviato verso un sistema di pluralismo moderato, anche se la direzione bipolare della concorrenza partitica, con il PAN a destra del PRI – che occupava il centro politico dello spettro ideologico – e il PRD alla sua sinistra, rese il sistema un pluralismo polarizzato. Nel 2000, però, si verificò un riallineamento a favore di Alleanza per il Cambio⁶⁹⁵. Apparentemente, quindi, nel 1997 la popolazione si espresse a favore della

⁶⁸⁹ R. Y. Ortega Ortiz, *De la hegemonía al pluralismo: elecciones presidenciales y comportamiento electoral, 1976-2006*, in S. Loaeza - J. F. Prud'homme (a cura di), *Los grandes problemas de México...*, cit., 427

⁶⁹⁰ C. L. Salazar, *México 2000: alternancia y transición a la democracia*, Città del Messico, Cal y Arena, 2001, 17

⁶⁹¹ Ibidem, 544

⁶⁹² Ibidem, 519

⁶⁹³ Il Partito Ecologista Verde del Messico (PVEM), partito eminentemente urbano i cui ideali originali sono la conservazione dell'ecologia, è stata fondato nel Distretto Federale, capitale del Messico. Questo partito ha avuto la sua genesi nel 1979, in alcune colonie a sud della capitale, tra le quali Pedregales de Coyoacán y di Santa Ursula, Ruiz Cortinez, Ajusco e Santo Domingo; in cui organizzazioni civili, come *Las Brigadas de Trabajo de los Pedregales* e *Democracia y Justicia Social*, chiedevano maggiori servizi pubblici e la risoluzione di alcuni problemi legati alla mancanza di spazi verdi e dedicati allo sport. Nel 1986 l'Alleanza Ecologista divenne il Partito Verde Messicano (PVM) con l'intenzione di partecipare alle elezioni federali del 1988, senza però riuscire a soddisfare i requisiti previsti dalla legge. (R. Cedillo Delgado, *Organización y estrategias de los partidos políticos emergentes en México: Partido Verde Ecologista de México, Partido del Trabajo y Convergencia*, in *Espacios Públicos*, vol. 10, n. 19/2007, 117)

⁶⁹⁴ R. Becerra - P. Salazar - J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 522-523

⁶⁹⁵ R. Y. Ortega Ortiz, *De la hegemonía al pluralismo...*, cit., 430

sinistra, mentre nel 2000 della destra, ma più che un cambiamento ideologico, tale differenza è da imputare al fatto che, mentre nelle elezioni del '97 gli elettori d'opposizione considerarono il PRD la formazione politica più efficace, nel 2000 ritennero tale il PAN.

Le elezioni del 2 luglio del 2000 non costituirono un'inaugurazione ma una conferma: rappresentarono il risultato di fenomeni concatenati verificatisi nel corso degli anni e ogni volta con maggiore intensità quali partiti politici con un potere crescente, una competitività sempre maggiore, votazioni copiose e l'alternanza a livello locale⁶⁹⁶. Queste elezioni furono caratterizzate da un diffuso voto differenziato: 689 mila cittadini votarono per il PRD alla Camera ma non per Cárdenas alla presidenza e più di 144 mila priisti votarono per un altro candidato presidenziale, che il più delle volte fu Fox⁶⁹⁷.

Le due legislature del primo governo dell'alternanza, guidato da Vicente Fox, furono però caratterizzate da una paralisi quasi perenne dovuta, da una parte, dal fatto che il Presidente non possedeva la maggioranza al Congresso e, dall'altra, dalla sua inesperienza politica che causò una paralisi quasi perenne⁶⁹⁸.

2. La presidenza

Al momento di trattare la figura del Presidente in Messico non è possibile prescindere da quanto analizzato nelle precedenti pagine sia con riferimento all'analisi diacronica della forma di governo che a quanto detto delle discussioni all'interno della costituente di Querétaro, allo stesso tempo però è necessario considerare che la forma di governo venne attuata, a lungo, in un particolare contesto politico caratterizzato dall'esistenza di un partito egemone erede degli ideali rivoluzionari. Proprio per questo, prima di passare alla disamina delle caratteristiche formali del presidenzialismo messicano seguendo gli elementi evidenziati precedentemente a proposito della forma di governo presidenziale latinoamericana, appare opportuno sottolineare che la centralità di questa carica all'interno dell'ordinamento messicano, soprattutto nel periodo del presidenzialismo egemonico, è stata ulteriormente rafforzata dalla presenza di quelle che illustre dottrina

⁶⁹⁶ R. Becerra - P. Salazar - J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 486

⁶⁹⁷ *Ibidem*, 534 e ss.

⁶⁹⁸ R. Hernández Rodríguez, *Hacia un nuevo equilibrio en la relación del los poderes*, in S. Loaeza - J. F. Prud'Homme (a cura di), *Los grandes problemas de México...*, cit., 459

ha definito “*facultades metaconstitucionales*”⁶⁹⁹. Tra questi poteri vi erano, in particolare, quelli derivanti dalla coincidenza di fatto tra la presidenza della Repubblica e quella del partito al potere, il PRI. Si tratta del potere del Presidente di nominare il suo successore, il cd. *dedazo*; di nominare e rimuovere i governatori degli Stati; e di “approvare” le personalità che componevano il potere legislativo – a livello federale e statale – e i membri della magistratura federale, in modo da avere il controllo politico della totalità dei poteri pubblici. Tali facoltà metacostituzionali, quindi, consentivano al Presidente in carica di dominare non solo il governo e la pubblica amministrazione, ma anche i rami legislativo e giudiziario e i governi statali⁷⁰⁰. Inoltre, come è facilmente intuibile, nel tentativo di conquistare la benevolenza presidenziale, i segretari di Stato ma anche deputati e governatori si impegnavano a fondo per seguire fedelmente la linea del Presidente in quanto, detenendo la *leadership* del partito, era questi a formare o autorizzare le liste dei candidati al Congresso e ad assegnare le candidature ai governatori⁷⁰¹. L’Esecutivo in Messico è riuscito a lungo a vanificare l’azione dei, seppur deboli, meccanismi previsti dalla Costituzione per condividere e controbilanciare il potere presidenziale. In questo modo, è stata annullata la divisione dei poteri, sia orizzontalmente – tra esecutivo, legislativo e giudiziario – che verticalmente – e, quindi, tra la Federazione e le entità statali –, dando vita a un governo unitario e indiviso⁷⁰².

A proposito di quest’ultimo elemento è fondamentale considerare l’utilizzo fatto della previsione costituzionale relativa alla «*desaparición de poderes*», che è servita come strumento di controllo autoritario per gran parte del XX secolo, in particolare tra il 1917 e il 1975, consentendo al Presidente di rimuovere decine di governatori che non aderivano pienamente alla linea presidenziale. La CPEUM, all’articolo 76.V, riconosce al Senato la facoltà di dichiarare la scomparsa di tutti i poteri costituzionali in uno Stato e di nominare

⁶⁹⁹ J. Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Città del Messico, Siglo XXI, 2004

⁷⁰⁰ J. Weldon, *The Political Sources of Presidentialism in Mexico*, in S. Mainwaring - M. S. Shugart (a cura di), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 1997, 225-258. Per ulteriori approfondimenti si rinvia, altresì, a F. S. Migalló, *Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México*, Città del Messico, UNAM, 2006

Héctor Fix-Zamudio e Salvador Valencia Carmona le definiscono “*poderes de facto*” e ritengono si tratti di una conseguenza naturale dell’approccio metodologico utilizzato nel diritto costituzionale, che analizza il funzionamento delle istituzioni nella pratica, in relazione con il contesto sociale, le forze politiche e i gruppi di pressione che la circondano. (H. Fix-Zamudio - S. Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, cit., 726)

⁷⁰¹ D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit., 293-294

⁷⁰² M. Amparo Casar, *Las bases político-institucionales del poder presidencial en México*, in *Política y Gobierno*, vol. III, n. 1/1996, 62

un governatore provvisorio. Nonostante si tratti di una funzione solo dichiarativa, in quanto non è il Senato a far scomparire i poteri ma conferma solo quanto avvenuto, e non direttamente in capo al Presidente, il controllo che questi ha esercitato sul potere legislativo e la competenza a proporre il governatore sostituto hanno di fatto permesso all'Esecutivo federale di violare la sovranità degli Stati e accentrare ulteriormente il potere⁷⁰³. Il livello locale ha gradualmente riacquisito le sue facoltà con la fine dell'egemonia del PRI. I governatori, così come il Legislativo, sono diventati in grado di influenzare l'agenda del governo a patto che si presentino come un blocco unito e l'istituzione della CONAGO – *Conferencia Nacional de Gobernadores* – nel 2001 ha rappresentato un risultato importante in quanto è la prima associazione formale, duratura e strutturata a difendere gli interessi delle entità federative, anche se caratterizzata da una grande fragilità interna e dall'eterogeneità degli obiettivi e delle strategie dei suoi membri⁷⁰⁴. D'altra parte, però, questo processo ha rafforzato la figura del Governatore a discapito degli altri poteri, e in particolare dei Congressi statali, riproducendo a livello statale le dinamiche tipiche del presidenzialismo messicano, senza che queste si siano completamente scomparse a livello federale – anzi negli ultimi anni sembra stiano prendendo nuovamente piede – anche in mancanza di un rapporto rinnovato e più equilibrato tra la Federazione e gli Stati.

L'ipertrofia presidenziale, come si è visto, ha radici storiche e cause politiche, ma, come sarà evidente dall'analisi che segue, risulta altresì dal disegno costituzionale⁷⁰⁵. La presenza di un complesso di attribuzioni e di garanzie molto esteso, non compensata da una limitata disponibilità di poteri normativi autonomi, rende, anche sulla base delle sole

⁷⁰³ H. B. Gutiérrez Márquez, *La desaparición de poderes en México y su puesta en práctica. Los casos de Guerrero (1960-1961) e Hidalgo (1960)*, in *Política y Cultura*, n. 48/2017, 86-87. Per ulteriori approfondimenti si rimanda a M. González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, Città del Messico, UNAM, III, 1987 e e *Acceso y pérdida del poder de los gobernadores*, in P. González Casanova (a cura di), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, Città del Messico, Siglo XXI, UAM, 1989, 259-282

⁷⁰⁴ M. Modoux, *Geografía de la gobernanza: ¿la alternancia partidaria como factor de consolidación del poder de los gobernadores en el escenario nacional mexicano?*, in *Foro Internacional*, vol. XLVI, n. 3/2006, 530. S.v., tra gli altri, R. Muñoz Fraga, *La Conago y el nuevo equilibrio del poder político en México*, in *Revista Académica de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle*, n. 3/2004; R. Téllez-Cuevas, *La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y el federalismo a más de 10 años de su creación*, in *Buen Gobierno*, n. 17/2014; J. Preciado - J. Hernández, *Conago y el nuevo federalismo mexicano*, in *Estudios Jaliscienses*, n. 62/2005

⁷⁰⁵ D. Valadés, *Gobierno y Congreso: necesidad de una relación simétrica*, in C. Mora-Donatto (a cura di), *Relaciones entre Gobierno y Congreso...*, cit., 673

previsioni normative, il Presidente il vero *pivot* della forma di governo messicano⁷⁰⁶. Neanche i porfiristi, con la loro smodata dipendenza dal potere autoritario e dittatoriale, erano stati in grado di immaginare una legittimazione così completa e forte del potere del Presidente e un'autorità tanto estesa, come è stato concepito nella CPEUM⁷⁰⁷. Questa, infatti, al fine di rafforzare ulteriormente la presidenza eliminò alcuni dei poteri conferiti al Congresso dalla precedente legge fondamentale, come la messa in stato d'accusa del Presidente, e ampliò notevolmente i poteri del capo di Stato e di governo⁷⁰⁸. Gli aspetti che maggiormente rafforzarono l'Esecutivo, nel disegno del 1917, oltre la mancata previsione della facoltà del Congresso di giudicare il Presidente durante il suo mandato – riformata durante la presidenza di López Obrador nel 2021 – e la restrizione dei motivi di *impeachment*, furono l'elezione diretta del Presidente; la facoltà di influenzare il compito legislativo attraverso istituti come il veto e la possibilità di convocare sessioni straordinarie del Congresso; l'indebolimento della Camera dei Deputati attribuendo al Senato il potere di revisione dei conti pubblici; l'introduzione di una formula di uscita in caso di mancata approvazione del bilancio, consentendo l'applicazione di quello dell'anno precedente; e l'eliminazione di tutti i poteri investigativi di natura giurisdizionale precedentemente riconosciuti al Congresso⁷⁰⁹.

Fin dall'entrata in vigore della Costituzione, a norma dell'articolo 80, è depositario del «Supremo Poder Ejecutivo de la Unión» un solo individuo, denominato «Presidente de los Estados Unidos Mexicanos» eletto direttamente dal corpo elettorale, nei termini previsti dalla legge – che fin dal principio prevede un sistema elettorale maggioritario *plurality* –, e revocato secondo quanto stabilito dalla Costituzione stessa (art. 81) – quest'ultimo riferimento è stato introdotto nel 2019 in seguito alla riforma voluta dal Presidente López Obrador in materia di revoca di mandato. Significativo è il fatto che il solo potere esecutivo federale viene definito dalla Costituzione “supremo”, al contrario di quello legislativo (art. 50 CPEUM) e giudiziario (art. 94 CPEUM) definiti semplicemente “poteri”, in quanto in tal modo lo si dota di una sorta di primazia. A partire

⁷⁰⁶ R. Tarchi, *La forma de gobierno en México: ¿del presidencialismo imperial a la “parlamentarización” del presidencialismo*, cit., 907

⁷⁰⁷ A. Córdova, *La legitimación del presidencialismo en la Revolución Mexicana*, in *La Revolución y el Estado de México*, Era, Città del Messico, 1989, 123

⁷⁰⁸ D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit., 289

⁷⁰⁹ I. Marván Laborde, *Cómo hicieron la Constitución de 1917*, Città del Messico, FCE, SEP, CIDE, 2017, 244

dalla Costituzione di Apatzingán nel 1814 si fece riferimento alle “autorità supreme” riferendosi a Governo, Congresso e Corte tutte definite con lo stesso aggettivo. Non esisteva, quindi, una distinzione gerarchica tra i tre organi. La differenziazione apparve contemporaneamente all’introduzione del sistema presidenziale con la successiva Costituzione del 1824 il cui articolo 74 stabilì la stessa formula dell’attuale articolo 80, ossia la supremazia del solo potere unipersonale. Dopo decenni, la più democratica delle costituzioni messicane, quella del 1857, corresse questa asimmetria restituendo l’aggettivo “supremo” anche al Legislativo e, per evitare la tautologia, descrisse implicitamente la Corte come “suprema”. Come già detto, tale Costituzione fu, però, presto disattesa dal Presidente Ignacio Comonfort che riteneva eccessivi i poteri attribuiti al Congresso. Quando la Costituzione fu emendata nel 1874 per ristabilire il Senato e quindi dividere e indebolire l’organo di rappresentanza nazionale, ci si preoccupò anche di eliminare l’aggettivo “supremo” in riferimento al Congresso. Da allora, il Presidente è costituzionalmente il depositario personale e unico di un potere definito supremo⁷¹⁰.

2.1 Il mandato presidenziale

Come già visto, la durata del mandato presidenziale e la possibilità di rielezione – nelle sue varie articolazioni –, sono un elemento fondamentale per comprendere la centralità che assume il potere esecutivo negli ordinamenti latinoamericani. In Messico assume particolare rilevanza dato anche, come si è visto, il ruolo che ha avuto la legislazione elettorale nel processo di democratizzazione del Paese e nelle dinamiche della forma di governo.

Sicuramente quello relativo all’elezione e alla durata in carica del Presidente è l’aspetto meno riformato del sistema elettorale messicano ma, allo stesso tempo, le riforme realizzate, tutte nei primi anni di vigenza della Costituzione postrivoluzionaria, hanno disegnato un tratto significativo della forma di governo messicana.

Il periodo previsto per l’esercizio della presidenza dall’articolo 83 della Costituzione, originariamente, era di quattro anni, in opposizione all’introduzione del sessennio durante il regime di Porfirio Díaz, ed era esplicitamente previsto il divieto di rielezione. A seguito

⁷¹⁰ D. Valadés, *Gobierno y Congreso: necesidad de una relación simétrica*, in C. Mora-Donatto (a cura di), *Relaciones entre Gobierno y Congreso...*, cit., 671-672

della prima presidenza dello Stato post-rivoluzionario⁷¹¹, quella del “caudillo de los caudillos”, Álvaro Obregón venne promossa una riforma costituzionale volta a permetterne la rielezione.

La presidenza del suo successore, il generale Plutarco Elías Calles, iniziò nel dicembre del 1924 e già nel novembre, l'obregonista Labastida propose di riformare gli articoli 82 e 83 della Costituzione. Nonostante la rivoluzione “maderista” era stata condotta contro la rielezione continua di don Porfirio, vi erano nella storia messicana esempi illustri di rielezione presidenziale, come quella di Benito Juárez, al potere dal 1858 al 1872, che giustificavano l'introduzione di tale cambiamento anche e soprattutto alla luce della personalità di Obregón. La riforma venne approvata all'unanimità nel 1926⁷¹² e la Costituzione venne modificata, nel 1927, permettendo una seconda elezione nel periodo non immediatamente successivo al mandato terminato. Questa riforma venne applicata una sola volta e non ebbe praticamente effetti in quanto in seguito alla sua rielezione nel luglio 1928, il generale Álvaro Obregón venne assassinato. Il testo costituzionale venne allora nuovamente modificato reintroducendo, con una riforma pubblicata nel 1933, il divieto di rielezione – sottolineando che «El ciudadano que haya desempeñado el cargo

⁷¹¹ Al termine della sua presidenza, la prima sotto la vigenza della Costituzione del 1917, Carranza violò il “patto dei rivoluzionari”, ovvero l'accordo esplicito tra i capi della Rivoluzione riguardante non solo la sua candidatura ma anche la sua successione, che sarebbe spettata a Obregón, appoggiando la candidatura di un altro *caudillo*, Bonilla. La conseguenza fu la rivolta di Agua Prieta. Le camere, il 3 marzo e l'8 aprile 1929, pubblicarono un manifesto nel quale appoggiavano la ribellione e si opponevano radicalmente a quello che consideravano l'intento del Presidente Carranza di imporre la propria volontà. Come capo della ribellione, Adolfo de la Huerta convocò un periodo di sessione straordinaria con lo scopo di riunire il Congresso in Collegio Elettorale al fine di nominare un nuovo Presidente. Di fronte alla mancanza di appoggio, Carranza fuggì da Città del Messico e morì in un'imboscata e il 22 aprile le Camere si installarono in Collegio Elettorale e nominarono come Presidente sostituto *De la Huerta*. Il 1° dicembre 1920 venne eletto Presidente per volontà popolare Obregón. Questi, a differenza di Carranza, non considerava la soluzione militare l'unica strada per poter risolvere le differenze con gli altri *caudillos* rivoluzionari, ma ritenne, insieme agli altri leader *aguaprietistas*, che il conflitto all'intero dell'*élite* rivoluzionaria fosse un conflitto sociopolitico che poteva essere risolto solo attraverso l'incorporazione dell'*élite* stessa nel nuovo Stato, facendo le concessioni politiche e sociali che pretendevano i differenti gruppi. Con la Presidenza di Obregón si concluse, quindi, il processo politico iniziato nel 1910 – con la promulgazione del *Plan de San Luis*, passando per il *Plan de Guadalupe*, fino ad Agua Prieta. Così come Francisco I. Madero e Carranza, anche Obregón utilizzò le armi per rovesciare il gruppo che era al potere e sostituirlo, ma, a partire dalla sua Presidenza, tutti coloro che provarono ad utilizzare metodi violenti per occupare l'esecutivo finirono in esilio, terreno o celeste. (D. Moreno, *Los Partidos políticos del México contemporáneo*, cit., 43; C. I. Astudillo Reyes, *El derecho electoral en el federalismo mexicano*, cit., 63; I. Marván Laborde, *Ejecutivos fuertes y división de poderes: el primer ensayo de esa utopía de la Revolución mexicana*, in M. Amparo Casar - I. Marván Laborde (a cura di), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, cit., 154 e ss.; G. J. Valenzuela, *1920-924: ¿... y venían de una revolución? De la oposición civil a la oposición militar*, in M. Amparo Casar, I. Marván Laborde (a cura di), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, cit., 157)

⁷¹² J. Meyer, *La diarquía (1924-1928)*, in M. Amparo Casar - I. Marván Laborde, *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, cit., 207 e ss.

de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o substituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto». Precedentemente, nel gennaio 1928, era però stato disposto un mandato presidenziale più lungo pari a sei anni. Così come altre riforme in materia di forma di governo, soprattutto quelle approvate nei primi anni di vita dell'ordinamento messicano moderno, anche la previsione di un mandato presidenziale più lungo ha avuto origine nel sangue. Nel ottobre 1927, per ordine di Obregón e Calles, furono assassinati il generale Francisco Serrano e molti dei suoi sostenitori contrari all'introduzione della rielezione presidenziale; sette giorni dopo fu presentata al Senato una legge per estendere il mandato presidenziale a sei anni e il 13 ottobre, non rispettando alcuna forma, il Senato la approvò senza discussione e all'unanimità. Anche l'approvazione della Camera dei Deputati fu all'unanimità, ma in questa occasione vennero addotte motivazioni utili a comprendere non solo la *ratio* di tale riforma ma anche la centralità della presidenza nell'ordinamento messicano. Uno degli argomenti sostenuti era strettamente legato alla violenza elettorale: dato che il rinnovo dell'esecutivo comportava lo scontro tra movimenti armati – che causavano la perdita di vite e la paralisi del governo in carica – era necessario posticipare il più possibile tale evento. Più interessanti sono, però, le tesi legate alla figura del Presidente, rappresentante della forza morale e unificatrice delle istituzioni e guida del Paese. Il popolo avrebbe potuto credere in un partito, ma più facilmente avrebbe creduto e riposto la sua fiducia in un uomo, pertanto era assolutamente indispensabile che il cittadino che occupava la carica di Presidente avesse il tempo di sviluppare il suo programma di governo. Si evidenziò, inoltre, che il sistema messicano non era in grado di fornire una formazione sufficiente agli aspiranti a questa carica. Gli effetti costituzionali che il sessennio ha avuto nell'ordinamento messicano sono stati esattamente quelli auspicati da questa riforma: l'intero processo politico ruota attorno al Presidente, figura al di sopra dei partiti, degli organi rappresentativi e del sistema federale. Per dare coerenza allo “schema autoritario”, nel 1942 la Costituzione fu nuovamente riformata in modo che anche il mandato dei governatori potesse essere di sei anni⁷¹³.

⁷¹³ D. Valadés, *Gobierno y Congreso: necesidad de una relación simétrica*, in C. Mora-Donatto (a cura di), *Relaciones entre Gobierno y Congreso...*, cit., 676-677

2.2 Le facoltà del Capo di Stato: un focus sul potere estero

Il Presidente messicano è allo stesso tempo Capo di Stato e di governo. Pertanto, da un lato, è responsabile della conduzione della politica estera (art. 89.X CPEUM), dispone del comando delle forze armate e ha il potere di dichiarare guerra previa autorizzazione del Congresso (art. 73.XII CPEUM) e, dall'altro, è titolare della funzione di indirizzo politico generale e si pone al vertice dell'amministrazione federale⁷¹⁴.

È possibile considerare la conduzione della politica estera, riconosciuta al Presidente un ulteriore elemento della sua posizione predominante all'interno del disegno istituzionale messicano. Ciò a maggior ragione se si considera che la politica estera e quella interna sono parti integranti del sistema di azione politica di un unico attore, ovvero lo Stato, quindi pur essendo autonome, sono tra loro collegate in un sistema di causalità circolare⁷¹⁵. Entrambe, inoltre, sono determinate dall'indirizzo politico del Presidente, massimo decisore nell'ordinamento messicano in ambedue le materie.

Il ruolo principale, ma non assoluto, che la Costituzione concede al potere esecutivo rispetto all'azione estera dello Stato può essere dedotto dall'insieme di precetti, sparsi in tutto il testo, che regolano i diversi atti di rilevanza internazionale di cui il Presidente ha la chiave di attuazione⁷¹⁶. L'articolo 89.X, conferisce espressamente al Capo di Stato due poteri in materia di relazioni estere vale a dire dirigere la politica estera e stipulare trattati internazionali. Quest'ultimo è solo una parte del potere di condurre la politica estera, che è, senza dubbio, più ampio nel contenuto e nella portata e rappresenta uno sviluppo recente nel costituzionalismo messicano dato che tutti i testi costituzionali in vigore fino al 1988, per riferirsi all'attivismo del Presidente nelle relazioni internazionali, utilizzavano l'espressione "dirigere le trattative diplomatiche". Questa era piuttosto limitativa e non esprimeva l'intera gamma di poteri effettivamente riconosciuti al Presidente per agire in questo ambito⁷¹⁷.

⁷¹⁴ R. Tarchi, *La forma de gobierno en México: ¿del presidencialismo imperial a la "parlamentarización" del presidencialismo*, cit., 906-907

⁷¹⁵ M. García-Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 1985, 158

⁷¹⁶ F. Tena Ramírez, *El poder ejecutivo y las relaciones exteriores*, in Aa.Vv., *La constitución y las relaciones exteriores de México*, Città del Messico, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Mexicano "Matías Romero" de Estudios Diplomáticos, 1977, 45

⁷¹⁷ A. R. Medina García - I. G. Cervantes Bravo, *La facultad del Presidente de la República para dirigir la política exterior*, in *El Cotidiano*, n. 197/2016, 9

Questi, infatti, ha il potere costituzionale di presentare al Congresso l'iniziativa di legge per dichiarare guerra in nome degli Stati Uniti messicani; di condurre la guerra e ordinare il dispiegamento delle forze militari, nonché di dettare le misure da eseguire per il successo delle azioni e può esercitare il comando diretto delle forze armate. Può porre fine alla guerra attraverso armistizi, anche se il Senato interviene successivamente nella ratifica del trattato; disporre, per la sicurezza interna e la difesa esterna della Federazione, dell'intera forza armata e della guardia nazionale con il consenso della camera alta. Inoltre, può concludere trattati con potenze straniere con la ratifica del Senato e condurre negoziati diplomatici. Da quest'ultima facoltà discendono i seguenti poteri: rappresentare il Paese all'estero; riconoscere o meno i governi stranieri; decidere la rottura delle relazioni con un altro Stato; stipulare alleanze; fare dichiarazioni di politica internazionale; determinare la direzione del voto del Messico nelle organizzazioni internazionali⁷¹⁸.

Pertanto, oltre agli atti che il Presidente può compiere in esercizio del potere estero disciplinati dalla Costituzione – ad esempio la conclusione di trattati, la contrazione di prestiti e le nomine diplomatiche –, ve ne sono altri che derivano dall'attuazione pratica di questo potere e non sono espressamente previsti dalla Costituzione o da altre norme, come appunto la decisione di stabilire, sospendere o interrompere le relazioni diplomatiche con un altro governo e il comportamento di voto dei rappresentanti diplomatici negli organismi internazionali⁷¹⁹.

Un altro elemento da considerare è che la Costituzione messicana, come molti altri testi di natura presidenziale, mentre prevede espressamente il potere del Presidente di stipulare trattati internazionali tace sulla partecipazione del Segretario agli Affari Esteri, di altri Segretari di Stato o di funzionari del governo⁷²⁰.

La centralità di quanto brevemente illustrato⁷²¹ nell'analisi del ruolo di primo piano che la Costituzione assegna al Presidente deriva dal fatto che la crescente interdipendenza tra

⁷¹⁸ J. Carpizo, *Notas sobre el presidencialismo mexicano*, in *Revista de Estudios político*, n. 3/1978, 27 e ss.

⁷¹⁹ A. R. Medina García - I. G. Cervantes Bravo, *La facultad del Presidente de la República para dirigir la política exterior*, cit., 9

⁷²⁰ *Ibidem*, 12

⁷²¹ Per ulteriori approfondimenti si rimanda, tra gli altri, a: A. Acosta, *La Constitución y las relaciones exteriores*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 60-61/1988; A. Gámez, *Política interburocrática en la política exterior de México, 1988-1994*, in *Foro Internacional*, n. 165/2001; A. Martínez, *La Constitución y los tratados internacionales (conferencia dictada para analizar el tratado mexicano-norteamericano sobre aguas internacionales)*, in *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, n. 30/1946; R. Méndez,

gli Stati rende la politica estera una sfera d'azione sempre più importante. Attualmente, inoltre, sempre più frequentemente gli affari interni sono influenzati da azioni e decisioni in aree tradizionalmente identificate come estere. Pertanto, dato che in Messico l'Esecutivo ha la titolarità e l'effettiva capacità di direzione e gestione della politica estera, la combinazione dell'attribuzione costituzionale della competenza e della capacità di rappresentanza internazionale crea una sfera di potere in tale ambito che non manca di avere un impatto sulla dimensione interna⁷²². Tale sfera di potere è ulteriormente rafforzata dal fatto che l'articolo 133 della CPEUM riconosce i trattati internazionali, conclusi e da concludere, legge suprema di tutta l'Unione, al pari della norma fondamentale stessa e delle leggi del Congresso, e gerarchicamente superiori alle costituzioni e alle leggi degli Stati. Questo precetto costituzionale riconosce, quindi, i trattati internazionali come fonte di diritto direttamente applicabile.

Al fine di avere un quadro completo sul ruolo della conduzione del potere estero nell'ordinamento in analisi è, però, necessario considerare che la concezione di un potere presidenziale quasi assoluto è stata effettivamente una realtà fino a poco tempo fa, a causa di quella serie di fattori politici e giuridici analizzati precedentemente. A lungo il Senato non si è opposto all'approvazione di un trattato, né ha esercitato pressioni sull'Esecutivo al fine di fargli adottare una particolare politica internazionale. Pertanto, nella realtà messicana, questo contrappeso costituzionale non ha per molto tempo funzionato⁷²³. Per molto tempo, quindi, il controllo della politica estera da parte del ramo legislativo è stato una mera formalità senza alcun significato pratico e la ratifica dei trattati è avvenuta in modo automatico⁷²⁴. Attualmente tali affermazioni non sono del tutto applicabili e molto dipende dal rapporto di forze presente all'interno della camera alta, resta però indubbia la

La firma de los tratados, in *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 3/2000; R. Méndez, *La celebración de los tratados, genealogía y actualidad constitucional*, in *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2001; L. Ortiz, *Facultades del Presidente de la República en la celebración de tratados internacionales*, in Aa.Vv., *Ensayos en torno a una propuesta de reforma constitucional en materia de política exterior y derechos humanos*, Città del Messico, Porrúa, Universidad Iberoamericana, 2004

⁷²² Ibidem, 8

⁷²³ J. Carpizo, *Comentario a la ponencia del Dr. Felipe Tena Ramírez sobre el Poder Ejecutivo y las Relaciones Exteriores de México*, in Aa.Vv., *La Constitución y las relaciones exteriores de México*, Città del Messico, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Mexicano "Matías Romero" de Estudios Diplomáticos, 1977, 61

⁷²⁴ M. Seara Vázquez, *La política exterior de México. La práctica de México en el derecho internacional*, Città del Messico, Esfinge, 1969, 20

disciplina di partito che assoggetta i legislatori del partito del Presidente – o almeno la loro larga maggioranza – a quest'ultimo.

Coerentemente con le linee guida stabilite dalla Convenzione di Vienna del 1969⁷²⁵ e con la prassi internazionale che mostra che il Capo dello Stato, sebbene le costituzioni moderne conservino la finzione che possieda lo *ius representationis omnimodae* e rappresenti esclusivamente lo Stato nelle relazioni estere, rappresenta solo formalmente l'unità estera dello Stato ed è stato sostanzialmente sostituito dal ministro degli Esteri, la *Ley sobre Celebración de Tratados* del 1992 ha stabilito la facoltà del Presidente di conferire pieni poteri nelle relazioni estere a una o più persone. Il Capo di Stato, quindi, può designare – come effettivamente fa – altri funzionari a rappresentare il Paese in qualsiasi atto relativo alla conclusione dei trattati. A tal proposito, la Corte Suprema di Giustizia della Nazione, nel pronunciarsi sull'*amparo en revisión* 2830/97, riferito al Trattato Internazionale di Estradizione firmato tra il Messico e gli Stati Uniti il 4 maggio 1978, ha ritenuto, nella tesi isolata P. xlv/98, che tale atto non poteva considerarsi incostituzionale per la circostanza che il Presidente della Repubblica non l'avesse firmato personalmente in quanto questi aveva incaricato il Segretario degli Affari Esteri di negoziarlo e successivamente, inoltre, lo aveva ratificato personalmente⁷²⁶.

2.3 Il Presidente come Capo di governo

Come detto precedentemente, il Presidente messicano è altresì Capo del governo e pertanto titolare della funzione di indirizzo politico generale e vertice dell'amministrazione federale.

Per quanto riguarda il primo aspetto è possibile individuare principalmente tre atti attraverso i quali il Presidente traccia le linee del suo programma di governo. Si tratta dell'*informe presidencial*, del *Plan Nacional de Desarrollo* e dell'*Estrategia Nacional de Seguridad Pública*.

⁷²⁵ Art. 7.2: «Sono considerati rappresentanti dello Stato al quale appartengono, in virtù delle loro funzioni, e senza dover presentare i pieni poteri: a) i Capi di Stato, i Capi di Governo ed i Ministri degli affari esteri, per tutti gli atti relativi alla conclusione di un trattato; b) i capi di missioni diplomatiche, per l'adozione del testo di un trattato tra lo Stato accreditante e lo Stato accreditatario; c) i rappresentanti accreditati degli Stati ad una conferenza internazionale o presso un'organizzazione internazionale o uno dei suoi organi, per l'adozione del testo di un trattato nel corso di detta conferenza, presso detta organizzazione o detto organo»

⁷²⁶ A. R. Medina García - I. G. Cervantes Bravo, *La facultad del Presidente de la República para dirigir la política exterior*, cit., 12-13

In Messico, la relazione che il Presidente realizza all'inizio di ogni periodo ordinario di sessione del Legislativo riassume le principali attività dei vari rami dell'amministrazione pubblica, giustifica le principali misure adottate durante l'anno, annuncia i principali progetti che l'Esecutivo presenterà all'esame del Congresso e riserva una parte al messaggio politico, in cui vengono tracciate le linee generali della politica del Presidente, legate alla situazione generale del Paese⁷²⁷. In tale materia la CPUEM riprende la tradizione storica e politica messicana dove tale facoltà era prevista nella Costituzione del 1824 e in quella del 1857, mentre i testi intermedi non specificarono che il Presidente doveva riferire sullo stato della pubblica amministrazione, obbligo che veniva invece attribuito ai ministri relativamente al ramo di propria competenza⁷²⁸. Nel XIX secolo, questi discorsi erano brevi, misurati ed eleganti. Fu Porfirio Díaz ad avviare la pratica di realizzare una vera e propria relazione divisa in sezioni, a seconda delle voci dell'amministrazione pubblica, e dal 1867, su proposta di Lerdo de Tejada, si stabilì che la relazione doveva essere scritta, senza però impedire la presenza del Presidente della Repubblica davanti al Congresso, affinché potesse leggerla⁷²⁹.

L'articolo 69 dell'attuale norma fondamentale sancisce che all'apertura della sessione ordinaria del primo periodo in cui si riunisce il Congresso ogni anno, il Presidente deve presentare una relazione scritta in cui espone lo stato generale dell'amministrazione pubblica. Il giurista Emilio Rabasa⁷³⁰ riteneva che la formulazione originaria di questo

⁷²⁷ J. Carpizo, *Informe del Presidente de la República*, in Aa.Vv., *Diccionario Jurídico Mexicano*, Città del Messico, IJ, UNAM, Porrúa, 1993, 103

⁷²⁸ La Costituzione federale degli Stati Uniti Messicani del 4 ottobre 1824, che istituì la prima Repubblica Popolare Federale, disponeva agli articoli 67 e 68 che il Presidente della federazione avrebbe dovuto presenziare all'apertura delle sessioni del Congresso generale, che si sarebbe tenuta ogni anno il 1° gennaio, e in quella occasione avrebbe dovuto pronunciare un discorso che riflettesse l'importanza dell'atto a cui avrebbe risposto il presidente del Congresso in termini generali. L'articolo 31.3 della Quarta delle Leggi Costituzionali del 1836 sull'"Organizzazione del Supremo Potere Esecutivo" stabilì, invece, che ad essere responsabile di presentare alle due Camere una relazione specifica sullo stato dei vari rami dell'amministrazione pubblica era il ministro competente. Tale previsione si mantenne nelle *Bases de Organización Política de la República Mexicana* (1843), il cui articolo 95 stabiliva tra gli obblighi di ciascun ministro presentare annualmente alle Camere, prima del 15 gennaio, una relazione specifica sullo stato dei rami dell'amministrazione, proponendo in essa le riforme che riteneva convenienti. Ad attribuire nuovamente tale funzione al Capo dell'esecutivo fu l'articolo 63 della Costituzione del 1857 che stabiliva che quando il Presidente dell'Unione partecipava all'apertura delle sessioni del Congresso, avrebbe tenuto un discorso in cui avrebbe esposto lo stato del Paese e l'Assemblea avrebbe risposto in termini generali. Inoltre, l'articolo 89 stabiliva che, una volta aperte le sessioni del primo periodo, i "secretarios de despacho" avrebbero reso conto al Congresso dello stato dei rispettivi rami – obbligo previsto fin dalla Costituzione del 1824. (E. Muro Ruiz, *El informe presidencial en México, retos y perspectivas para el siglo XXI*, in *Revista IURETEC*, Centro de Investigación Jurídica del ITESM, giugno 2009, 87 e ss.)

⁷²⁹ E. Muro Ruiz, *El informe presidencial en México, retos y perspectivas para el siglo XXI*, cit., 91

⁷³⁰ E. O. Rabasa, *La Constitución y la Dictadura*, Città del Messico, Porrúa, 1982

articolo sopprimeva la risposta del presidente della Camera dei Deputati e che si trattava della soluzione ideale data la situazione politica e sociale dell'epoca. Tuttavia, è opportuno sottolineare che potrebbe trattarsi di un'omissione involontaria dato che né il Congresso Costituente si pronunciò in merito né lo stesso Carranza cercò di porvi fine dato che le sue relazioni in qualità di Presidente ricevettero risposta dal presidente del Congresso. Bisogna segnalare, però, che così come durante la vigenza della Costituzione del 1857 non è noto che un presidente del Congresso, rispondendo al discorso presidenziale, abbia criticato l'operato dell'Esecutivo, lo stesso avvenne a lungo anche con la norma fondamentale del 1917. La relazione presidenziale al Congresso dell'Unione, infatti, è stata una cerimonia mitica di elogio alla figura presidenziale, almeno fino alla riforma del 1977, che, come abbiamo visto, portò a una composizione maggiormente plurale della Camera dei Deputati e quindi ad un nuovo dinamismo dei suoi lavori⁷³¹.

Infine, a partire dal 2008, il secondo comma dell'articolo 69 stabilisce esplicitamente che ciascuna delle camere dovrà analizzare la relazione presidenziale e attribuisce loro la facoltà di chiedere, attraverso un'interrogazione scritta, al Presidente della Repubblica di approfondire gli aspetti della relazione ritenuti opportuni.

Gli altri due strumenti di indirizzo riconosciuti al Presidente che si ritiene utile analizzare in questa sede sono, come anticipato, il *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) e la *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*.

L'articolo 26.A della Costituzione stabilisce che lo Stato organizza un sistema di pianificazione democratica e deliberativa per lo sviluppo nazionale al fine di dare solidità, dinamismo, competitività, permanenza ed equità alla crescita dell'economia per l'indipendenza e la democratizzazione politica, sociale e culturale della nazione. Inoltre, i programmi dell'Amministrazione pubblica federale sono obbligatoriamente soggetti al Piano di Sviluppo Nazionale ed è l'Esecutivo a stabilire le procedure per la partecipazione e la consultazione popolare per la sua elaborazione, nonché i criteri per la formulazione, l'attuazione, il controllo e la valutazione del piano e dei programmi di sviluppo. Il Piano di Sviluppo Nazionale⁷³² è, quindi, il documento con cui il Presidente messicano,

⁷³¹ E. Muro Ruiz, *El informe presidencial en México, retos y perspectivas para el siglo XXI*, cit., 93-94

⁷³² L'elaborazione del PND avviene in diverse fasi. La prima prevede una diagnosi della situazione attuale, una prospettiva a lungo termine delle questioni prioritarie, basata su informazioni qualitative e quantitative, e l'identificazione dei problemi pubblici prioritari, delle loro cause e dei loro effetti. La seconda fase è dedicata all'individuazione degli obiettivi che devono essere raggiunti per risolvere o

attraverso consultazioni pubbliche, illustra gli obiettivi e le strategie prioritarie per i sei anni del suo mandato e si propone di stabilire e guidare il lavoro dei funzionari pubblici svolgeranno per raggiungere lo sviluppo del Paese e il benessere dei cittadini⁷³³. La partecipazione della cittadinanza nell'ambito della creazione del PND mira a informare e arricchire la costruzione delle politiche pubbliche in modo che queste siano allineate con gli interessi e le necessità dei diversi attori sociali, permettendo così che le opinioni delle entità federali, dei comuni, dei gruppi, delle comunità indigene, degli enti autonomi, dei gruppi prioritari, degli accademici, degli imprenditori e dei cittadini in generale si riflettano nella preparazione, nell'aggiornamento e nell'esecuzione del piano, così come nei programmi da esso derivanti⁷³⁴.

L'articolo 74 della legge fondamentale tra le facoltà esclusive della Camera dei Deputati annovera, in seguito ad una riforma del 2014, l'approvazione del PND entro il periodo stabilito dalla legge, vale a dire due mesi, e prevede che nel caso in cui non si pronunci entro tale termine, si ritiene approvato. Questa modifica ha comportato, il 2 febbraio 2018, la riforma della *Ley de Planeación*, ovvero la legge attuativa delle disposizioni costituzionali, il cui articolo 5 stabilisce che nell'esercizio delle sue competenze costituzionali e giuridiche la Camera dei Deputati formulerà le osservazioni che riterrà opportune in sede di attuazione e revisione del Piano. Si tratta però di osservazioni non vincolanti. Per di più, a norma dell'articolo 21 (commi 2 e 3) questa camera può restituire al Presidente il PND affinché tale strumento possa essere adattato e rinviato per l'approvazione entro un termine massimo di trenta giorni e solo nel caso in cui non includa gli obiettivi previsti dalla Costituzione.

Per quanto concerne, invece, la *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*, in conformità con l'articolo 69.3 della Costituzione, il Presidente della Repubblica sottopone tale documento all'approvazione del Senato e riferisce annualmente sul suo

mitigare i problemi pubblici; alla proposta delle strategie e dei mezzi necessari per risolvere le cause che li generano; all'analisi degli indicatori e degli obiettivi attraverso metriche quantitative per valutare e monitorare gli obiettivi. Seguono le consultazioni con gli attori rilevanti per arricchire la diagnosi e gli obiettivi prioritari attraverso forum nazionali, statali e speciali, cioè con gruppi specifici come le popolazioni indigene e le persone con disabilità. Il documento finale viene quindi redatto integrando, arricchendo e modificando le idee delle proposte preliminari del governo con i contributi dei forum, delle proposte e delle consultazioni online derivanti dalla fase precedente. A. Ríos Ruíz, *Consideraciones en torno al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, in *Ius Comitiālis*, vol. 2, n. 4/2019, 37 e ss.

⁷³³ È così definito nella pagina web dedicatagli nel sessennio del governo di López Obrador. Gobierno de México, *Plan Nacional de Desarrollo, 2019-2024*

⁷³⁴ A. Ríos Ruíz, *Consideraciones en torno al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, cit., 30

stato. Tale competenza del Senato è enunciata anche all'articolo 76.XI tra le competenze esclusive di questa camera, che specifica che qualora non si pronunci nei tempi stabiliti dalla legge la Strategia Nazionale si intenderà approvata. L'importanza di tale potere conferito all'Esecutivo risiede nella centralità del tema della sicurezza pubblica in Messico che, come è noto, è afflitto da un numero esorbitante di violenze e delitti legati principalmente alla criminalità organizzata e al narcotraffico. È la stessa Costituzione, all'articolo 21, a stabilire che la sicurezza pubblica è una funzione della Federazione, degli Stati e dei comuni e che comprende la prevenzione, l'indagine e il perseguimento dei reati. Allo stesso modo, la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, che attua l'articolo 21 della CPEUM, stabilisce che lo scopo della pubblica sicurezza è quello di salvaguardare l'integrità e i diritti degli individui, nonché di preservare le libertà pubbliche, l'ordine e la pace.

Come si è visto l'unico effettivo potere di controllo attribuito al Congresso rispetto ai principali atti di indirizzo politico del Presidente riguarda la relazione presidenziale che apre i lavori della prima sessione ordinaria del Legislativo, dato che viene esplicitamente attribuita a ciascuna camera la facoltà di realizzare interrogazioni scritte al Presidente in merito al contenuto dell'*informe*. Lo stesso non si può dire per gli altri due atti di indirizzo analizzati. Sia nel caso del Piano di Sviluppo Nazionale che della Strategia Nazionale di Sicurezza Pubblica, infatti, anche se viene riconosciuto il potere di approvarli, rispettivamente, alla Camera e al Senato, queste non possono realizzare osservazioni vincolanti. Inoltre, si ritiene che anche l'aver attribuito la facoltà di approvazione alle due diverse camere singolarmente rappresenti un ulteriore indebolimento della funzione di controllo esercitata dall'organo legislativo su quello esecutivo e, quindi, un ulteriore elemento della distorsione del sistema di pesi e contrappesi.

Il Presidente messicano in qualità di Capo del governo, oltre ad essere titolare della funzione di indirizzo politico appena illustrata, è, altresì, vertice dell'amministrazione federale, come già anticipato. Pertanto, è assistito da funzionari che nomina a sua discrezione e che sono responsabili solo nei suoi confronti, come avviene nel Paese fin dalla Costituzione del 1824. Ha una triplice struttura di comando amministrativa e politica: i segretari di Stato, i capi delle principali agenzie statali e un influente gruppo di funzionari pubblici. I segretari sono nominati e rimossi direttamente e liberamente dal Presidente (art. 89.2). Così come la Costituzione del 1857 anche quella del 1917

prevedeva originariamente la figura del Consiglio dei Ministri, anche se le sue funzioni erano specificate solo in relazione alla dichiarazione degli stati di emergenza. Durante una fase delle presidenze di Benito Juárez e Porfirio Díaz e negli anni immediatamente successivi alla promulgazione dell'attuale Costituzione si tennero effettivamente riunioni del Consiglio. Questo organo, però, era in contrasto con la tradizione dominante degli accordi istituzionali individuali tra i presidenti e i loro segretari, tanto che con una riforma del 1981 si decise di eliminare la menzione costituzionale a tale organo (art. 29)⁷³⁵. La motivazione alla base di tale riforma fu proprio la forma di governo: dato che non era parlamentare, non era giustificato il riferimento a tale istituzione⁷³⁶.

Il secondo gruppo di dipendenti pubblici è costituito dai direttori delle principali agenzie nazionali tra le quali vi sono: le istituzioni finanziarie e di previdenza sociale; imprese del turismo, dell'editoria, dell'agricoltura e della pesca e, soprattutto, di *Petróleos Mexicanos* (Pemex) in quanto la Costituzione (art. 27) stabilisce che lo Stato messicano è proprietario di tutte le fonti di idrocarburi, che non possono essere oggetto di concessioni a privati e il valore internazionale stimato del petrolio serve come base per determinare l'ammontare del bilancio annuale, e le risorse in eccesso vengono incorporate in un fondo che viene amministrato a discrezione del Governo. Dirigere queste entità assicurava ai loro capi uno *status* politico elevato e entrate non sempre rendicontate. Proprio questo segmento di dipendenti pubblici, soprattutto nella sua fase di massima espansione durante i primi anni di egemonia del PRI, ha avuto un profondo impatto sul presidenzialismo messicano.

Il terzo nucleo di funzionari, infine, è quello che agisce nell'ambiente presidenziale con funzioni di coordinamento e supervisione del lavoro svolto dai segretari. Queste azioni portano a una maggiore concentrazione di potere a favore del Presidente in quanto sono queste figure a stabilire, ad esempio, tra le tante linee guida, le politiche di comunicazione

⁷³⁵ D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit., 291

⁷³⁶ Secondo Escobedo Delgado si sarebbe potuto optare per lasciare al legislatore, se il Presidente avesse avuto la volontà di sviluppare legalmente un tale organismo. L'esercizio dell'attività interpretativa avrebbe portato a concludere che si trattava di una disposizione deliberata e razionale incorporata nel testo costituzionale, da regolare in futuro come elemento indispensabile per esercitare le funzioni esecutive con maggiore efficienza, responsabilità e controllo. (F. Escobedo Delgado, *Cambio político y diseño constitucional. El caso del ejercicio de funciones ejecutivas sin fundamento constitucional*, in C. Mora-Donatto (a cura di), *Relaciones entre Gobierno y Congreso...*, cit., 177)

dei funzionari pubblici al punto che i segretari di Stato ricevono indicazioni precise su ciò che devono dichiarare⁷³⁷.

I poteri dell'Esecutivo in quest'ambito possono essere suddivisi in tre categorie anche a seconda del grado di autonomia della nomina. Vi sono, infatti, nomine per le quali non è prevista alcuna restrizione e si tratta dei *secretarios*, del Procuratore Generale, del capo del Distretto Federale prima della riforma del 1993 e altri funzionari non compresi nelle successive categorie. Queste coincidono con le nomine che richiedono l'approvazione del Senato – vale a dire quelle di: agenti diplomatici e consoli generali, colonnelli e altri alti ufficiali delle forze armate, della marina e dell'aeronautica, ai ministri della Corte Suprema di Giustizia⁷³⁸ e agli alti impiegati del Tesoro – e con le nomine che devono rispettare le leggi secondarie, e quindi quelle che si applicano ai gradi più bassi delle forze armate, della marina e dell'aeronautica⁷³⁹.

2.4 I poteri legislativi e l'influenza presidenziale sui lavori parlamentari

Una delle peculiarità dei presidenti latinoamericani, come più volte detto, è la loro posizione di colegislatori nel disegno istituzionale, il Presidente messicano non rappresenta un'eccezione. Questi dispone, infatti, di un generale potere di iniziativa legislativa in concorrenza con altri soggetti e del monopolio dell'iniziativa in materia di bilancio e leggi di spesa (art. 74. IV). Come previsto dall'articolo 71 della CPEUM, il potere di iniziativa, oltre che al Presidente, a deputati e senatori e ai Congressi statali, è attribuita altresì ad una frazione del corpo elettorale⁷⁴⁰, pari all'0.13% della lista nominale di elettori.

Soprattutto nei primi anni di vigenza della Costituzione, al meno fino all'introduzione dei cd. deputati di partito nel 1963, è stato il Presidente a presentare la stragrande

⁷³⁷ D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit., 291

⁷³⁸ L'articolo 96 della Costituzione stabilisce che per la nomina dei Ministri della Corte Suprema di Giustizia, il Presidente della Repubblica sottopone tre candidati all'esame del Senato, che nomina il Ministro con il voto dei due terzi dei membri presenti, entro un termine non prorogabile di trenta giorni. Qualora il Senato non si pronunci entro questo termine, il Ministro è nominato dal Presidente della Repubblica tra i candidati proposti. Nel caso in cui la Camera dei Senatori respinga l'intera rosa di candidati proposta, il Presidente presenterà una nuova terna e qualora anch'essa venisse respinta, sarà il Presidente a designare la personalità di tale lista che ricoprirà l'incarico.

Questa facoltà venne prevista a partire dal 1928 e si poserà così le basi di una forte influenza del Presidente

⁷³⁹ M. Amparo Casar, *Las bases político-institucionales del poder presidencial en México*, cit., 71

⁷⁴⁰ R. Tarchi, *La forma de gobierno en México: ¿del presidencialismo imperial a la "parlamentarización" del presidencialismo*, cit., 909

maggioranza delle iniziative basti pensare che durante la presidenza di Obregón, dal 1920 al 1924, più del 98% delle leggi approvate dal Congresso erano di iniziativa presidenziale. In molte occasioni, inoltre, i progetti di legge presidenziali sono stati approvati senza ulteriori discussioni. Nel 1935, 1937 e 1941, tutti i progetti di legge inviati dall'Esecutivo furono approvati all'unanimità dalla Camera dei Deputati: nel 1943, il 92% delle proposte; nel 1947, il 74%; nel 1949, il 77%; nel 1953, il 59%; nel 1955, il 62%; e nel 1959, il 95%⁷⁴¹.

A norma del terzo comma dello stesso articolo 71 il Presidente dispone, inoltre, della facoltà di presentare disegni di legge di *trámite preferente*⁷⁴². Così come l'iniziativa popolare anche questa prerogativa è stata introdotta con la riforma costituzionale del 2012, che ha introdotto alcuni meccanismi al fine di consentire al Presidente di influenzare l'agenda legislativa del Congresso. In particolare, l'articolo 71.IV come

⁷⁴¹ J. Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, Città del Messico, 1996, 93

⁷⁴² Questo strumento è previsto anche in altri ordinamenti latinoamericani. In Cile il Presidente della Repubblica può attribuire a progetti di legge la caratteristica dell'urgenza (art. 74, Cost.). Il Congresso avrà allora un periodo massimo di 30 giorni per decidere sulla legge. Significativo è il fatto che non vi è alcun limite al numero di disegni di legge che il Presidente può presentare, né viene limitata la loro presentazione all'inizio del periodo ordinario delle sessioni. Nel caso della Colombia, il Presidente della Repubblica può presentare progetti di legge con procedura d'urgenza (artt. 163-164, Cost.) e il Congresso ha 30 giorni per deliberare. Inoltre, va notato che entro questo periodo, la dichiarazione di urgenza può essere ripetuta in tutte le fasi dell'*iter* del progetto e, se il Presidente insiste sull'urgenza, il progetto avrà la priorità nell'ordine del giorno, escludendo l'esame di qualsiasi altra questione fino alla sua risoluzione. Un'altra caratteristica della procedura d'urgenza colombiana è che, se la questione è oggetto di studio da parte di una commissione permanente, quest'ultima può, su richiesta del Governo, deliberare congiuntamente alla sua omologa dell'altra camera. Tra le procedure preferenziali rientrano anche i disegni di legge che approvano i trattati sui diritti umani. Anche la Costituzione ecuadoriana riconosce al Presidente il potere di presentare disegni di legge urgenti, ma solo in materia economica (art. 140). L'Assemblea, in tal caso, avrà al massimo 30 giorni dal ricevimento del progetto di legge per approvarlo, modificarlo o negarlo. Il Presidente non può inviare un altro progetto di legge di questa tipologia mentre ne è già in discussione uno, a meno che non sia stato decretato lo stato di emergenza. Inoltre, è espressamente previsto che se l'Assemblea non approva, modifica o respinge il progetto di legge classificato come urgente, il Presidente può promulgarlo come decreto legge e ordinarne la pubblicazione. In Nicaragua (art. 141, Cost.), nel caso di un'iniziativa urgente del Presidente, la *Junta Directiva* potrà sottoporla immediatamente alla discussione dell'Aula se è stata presentata ai deputati con 48 ore di anticipo. In Uruguay, l'Esecutivo ha il potere di proporre alle camere progetti di legge o emendamenti a leggi già approvate con dichiarazione di urgenza (art. 210). Sebbene non vi siano limiti al numero di disegni di legge che possono essere presenti come urgenti, è chiaramente indicato che il Presidente non può inviarne più di uno mentre è in corso l'esame legislativo di un disegno di legge precedentemente inviato. Inoltre, è vietato inviare proposte in materia di bilancio e in quelle che richiedono per la loro approvazione una maggioranza dei 3/5 o dei 2/3 del numero totale dei membri della camera in questione. Ciascuna camera, con il voto dei 3/5 del numero totale dei suoi membri, può annullare la dichiarazione di urgenza. Se una volta scaduti i termini previsti, non vi è alcun pronunciamento delle camere, il progetto di legge si considererà approvato come inviato dall'Esecutivo o come votato dall'ultima camera che si è espressa. In Paraguay (art. 168), il Presidente ha il diritto di presentare tre progetti di legge urgenti. In questi casi, ogni camera (originaria e di revisione) ha 30 giorni di tempo per risolvere la questione, ma, allo stesso tempo, ogni camera ha il potere di annullare la procedura d'urgenza in qualsiasi momento. (Istituto de Investigación Parlamentaria. Congreso del Estado de Sinaloa, *Iniciativa preferente*, maggio 2019, 17 e ss.)

riformato gli attribuisce il potere di individuare, all'inizio di ogni sessione ordinaria del Congresso, al massimo due progetti di legge – quindi non più di quattro all'anno – da sottoporre a un esame prioritario da parte delle camere. Possono essere soggetti a “procedura preferenziale” sia disegni di legge presentati *ex novo* dal Presidente, sia quelli presentati dallo stesso in sessioni precedenti. Dal testo dell'articolo si evince, però, l'Esecutivo può esercitare questo potere solo con riferimento a disegni di legge di sua iniziativa. Inoltre, è espressamente escluso questo *iter* per le leggi di revisione costituzionale. È lo stesso articolo 71.IV ad individuare una procedura privilegiata, consistente nel solo contingentamento dei tempi. Ogni proposta di *trámite preferente* deve essere esaminata e votata dalla camera a cui è stata presentata entro 30 giorni dall'inizio della sessione e, qualora ciò non avvenga, deve essere posta in cima all'ordine del giorno della successiva sessione. Una volta approvato o emendato nella camera di presentazione, il disegno di legge deve essere trasmesso all'altro ramo, anch'esso obbligato a deliberare entro 30 giorni.

Gli effetti della dichiarazione d'urgenza presidenziale sono duplici. Da un lato, al Presidente viene concesso il diritto di influenzare l'agenda del Congresso e dall'altro, viene stabilito un limite di tempo per il voto parlamentare su alcuni progetti di legge. La dichiarazione di *trámite preferente* non limita però in alcun modo il potere delle Camere di adottare emendamenti al disegno di legge.

Tale tipo di iniziativa apparentemente sembra essere in contrasto con il principio della rigida separazione dei poteri alla base della forma di governo presidenziale, ma, come è noto, questo non esclude la possibilità di aggiungere alla separazione strutturale elementi di compartecipazione funzionale. Questo strumento introduce un elemento di giuridificazione del rapporto essenzialmente politico tra Parlamento e Governo. Si tratta, quindi, di una tecnica di razionalizzazione “presidenzialista” volta a rafforzare – seppur lievemente – il secondo rispetto al primo, sulla base dell'attribuzione al Presidente di uno strumento utile ad attuare la sua funzione di guida politica dello Stato e quindi di indirizzo ma lasciando al Parlamento la titolarità della decisione politica finale. Proprio per questo si tratta di una razionalizzazione debole⁷⁴³.

⁷⁴³ M. Olivetti, *La reforma constitucional mexicana del 9 de agosto de 2012, entre racionalización débil de la forma de gobierno presidencial y tímida apertura a la democracia participativa*, in *Revista de Derecho Político*, n. 89/2014, 421 e ss.

È evidente come questo strumento rientri tra quelli che permettono al Presidente di influenzare, seppur non in modo significativo, l'agenda dei lavori parlamentari in quanto gli permette di dettare la linea guida su materie e proposte di legge che ritiene particolarmente importanti e significative per la definizione dell'indirizzo politico e per l'attuazione del suo programma. Tra questi strumenti rientra anche la possibilità, prevista dall'articolo 66 della CPEUM, che il Presidente decida quando le camere dovranno aggiornare i propri lavori se le stesse non trovano un accordo in merito, e la facoltà di convocare sessioni straordinarie del Legislativo (artt. 67, 79.XI, 193). Fino alla riforma costituzionale del 1923, il Presidente aveva il potere di convocare direttamente le sessioni straordinarie, successivamente si decise che tale facoltà sarebbe stata esercitata dalla Commissione Permanente – organo rappresentativo di entrambe le camere che si riunisce nei periodi di vacanza del Congresso e di cui si tratterà più nel dettaglio successivamente – con il voto dei 2/3 dei membri presenti. Il Presidente, quindi, può solo richiedere tale convocazione, mentre la Commissione non ha bisogno della richiesta del Presidente per farlo⁷⁴⁴.

L'articolo 49.2 della Costituzione dichiara esplicitamente che il potere legislativo non potrà essere esercitato da una sola persona. È la stessa legge fondamentale, però, a prevedere due eccezioni a questa disposizione previa autorizzazione del Congresso, contenute agli articoli 29 e 131. Il primo prevede la possibilità di dotare l'Esecutivo di poteri legislativi che in “tempo di pace” spettano al Congresso, riunendo quindi i due poteri stabiliti dalla Costituzione⁷⁴⁵. Alcune garanzie e diritti fondamentali, infatti, possono essere sospesi in caso di invasione, grave perturbazione della pace pubblica o di qualsiasi altro evento che metta la società in grave pericolo o in conflitto. Il secondo articolo citato, invece, consente all'Esecutivo di aumentare, diminuire o sopprimere le quote delle tariffe di esportazione e importazione, così come di crearne altre e di limitare o proibire le importazioni o il transito di determinati prodotti. Tali poteri possono essere utilizzati in caso di urgenza, per regolare il commercio estero, l'economia nazionale, la stabilità della produzione o per realizzare “qualsiasi altro scopo” a beneficio del Paese ed è necessario comunicare tali azioni al Congresso al momento della presentazione del bilancio annuale. A causa dell'uso eccessivo di questi poteri straordinari, il Presidente

⁷⁴⁴ D. Valadés, *Las relaciones de control entre el Legislativo y el Ejecutivo en México*, in D. Valadés, *Constitución y política*, cit., 194

⁷⁴⁵ M. Amparo Casar, *Las bases político-institucionales del poder presidencial en México*, cit., 71

Cárdenas presentò un'iniziativa volta a modificare l'articolo 49 della CPEUM al fine di rendere esplicito che «due o più di questi poteri non possono essere combinati in un'unica persona o corporazione, né il potere legislativo può essere depositato in una persona fisica, tranne nel caso di poteri straordinari all'Esecutivo dell'Unione, in conformità con quanto previsto dall'articolo 29. In nessun altro caso saranno concessi all'Esecutivo poteri straordinari di legiferare». Tale modifica non aggiunse nulla che non fosse già contenuto nel testo originale e si trattò della reiterazione di una limitazione già esistente ed è stata considerata un'abrogazione da parte della legge scritta di una consuetudine che a sua volta aveva abrogato la legge scritta⁷⁴⁶.

Il Presidente svolge funzioni legislative anche in un altro caso, vale a dire in occasione delle “medidas de salubridad”. Queste sono stabilite, da una parte, dal *Consejo de salubridad general* e, dall'altra, dalla *Secretaría de Salud*. Il primo organo, istituito dall'articolo 73.XVI della CPEUM, dipende direttamente dal Presidente della Repubblica e le sue disposizioni generali sono vincolanti per tutto il Paese. Le misure che il Consiglio può mettere in atto, esaminate dal Congresso nei casi di sua competenza successivamente alla loro emanazione, sono volte a contrastare l'alcolismo e la vendita di sostanze che avvelenano l'individuo o degenerano la specie umana e a prevenire e combattere l'inquinamento ambientale. Il secondo comma della sezione in analisi conferisce, in caso di gravi epidemie o di pericolo di invasione di malattie esotiche nel Paese, alla Segreteria competente la facoltà di dettare immediatamente le misure preventive indispensabili, salvo la necessaria sanzione presidenziale⁷⁴⁷.

Tra i poteri legislativi che spettano al potere esecutivo, l'unico di normazione diretta è quello di attuazione delle disposizioni legislative. A norma dell'articolo 89.I della Costituzione il Presidente «promulga ed esegue le leggi emanate dal Congresso dell'Unione, provvedendo alla loro esatta osservanza in ambito amministrativo». Questo fondamento costituzionale è, però, incerto e viene ricondotto alla prassi, avallata da interpretazioni giurisprudenziali conformi⁷⁴⁸.

⁷⁴⁶ D. Valadés, *Las relaciones de control entre el Legislativo y el Ejecutivo en México*, in D. Valadés, *Constitución y política*, cit., 197

⁷⁴⁷ J. Carpizo, *Notas sobre el presidencialismo mexicano*, in M. Kaplan (a cura di), *Estado, derecho y sociedad*, UNAM, 1981, 26

⁷⁴⁸ S. Valdés Robledo, *La transición: México, ¿del presidencialismo al semipresidencialismo?*, Città del Messico, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2006, 60; R. Tarchi, *La forma de gobierno en México: ¿del presidencialismo imperial a la “parlamentarización” del presidencialismo*, cit., 911-912

Infine, al Presidente della Repubblica spetta la facoltà di apporre il veto⁷⁴⁹ ai progetti di legge approvati dal Congresso entro trenta giorni dal loro recepimento. Le Camere potranno approvare nuovamente il testo solo a maggioranza dei 2/3, con voto per appello nominale. A partire dalla riforma del 2012 è previsto, inoltre, un esplicito divieto di ricorrere al cd. *veto de bolsillo*. Il Presidente, infatti, dispone di 10 giorni per promulgare e pubblicare la legge o il decreto e se, trascorso tale termine, non è intervenuto l'atto si considera promulgato ed è il presidente della camera d'origine ad ordinarne la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della Federazione entro i successivi dieci giorni di, senza la necessità dell'autorizzazione della presidenza (art. 72.b, CPEUM). Inoltre, nel caso in cui il Congresso si aggiorni è costituzionalmente previsto che l'invio delle osservazioni presidenziali deve essere effettuato alla Commissione Permanente.

In base a quanto stabilito dall'articolo 72.c il veto può essere totale o parziale. È stato sostenuto che il veto parziale aumenta i poteri del Presidente nell'attività legislativa e che è uno strumento più completo e flessibile rispetto ai sistemi che prevedono il solo veto totale, come quello nordamericano⁷⁵⁰. Il Presidente messicano però non può procedere alla promulgazione delle sole norme non contestate, come avviene ad esempio in Argentina. Infatti, sia nel caso di veto parziale che totale il progetto di legge deve essere

⁷⁴⁹ Il veto è un istituto ben noto nel diritto costituzionale messicano, essendo disciplinato nella Costituzione di Cadice (artt. 144-150), nella Costituzione di Apatzingán (artt. 128 e 129), nella Costituzione del 1824 (artt. 55 e 56), nella Costituzione del 1836 (artt. 35, 36 e 37 della terza legge) e nella Costituzione del 1857 (art. 71). L'articolo 55 della Costituzione federale del 1824 prevedeva che i progetti di legge fossero trasmessi al Presidente, che aveva dieci giorni di tempo per formulare osservazioni in merito. Se il disegno di legge veniva restituito alle camere entro il termine previsto, entrambe dovevano discuterlo nuovamente e, per trasmetterlo nuovamente all'Esecutivo, approvarlo con una maggioranza dei 2/3 dei legislatori presenti. Se non veniva raggiunta tale maggioranza, la proposta di legge non poteva essere riproposta fino all'anno successivo. Nella Costituzione del 1857, nell'ambito della procedura per la formazione della legge, l'articolo 70 indicava che, una volta discusso il parere della rispettiva commissione, una copia del fascicolo doveva essere inviata al Presidente affinché, entro sette giorni, potesse esprimere il proprio parere o dichiarare che non intendeva avvalersi di questo potere. Se il parere dell'Esecutivo era positivo, la legge poteva essere votata, ma se il Presidente era in disaccordo in tutto o in parte, il testo veniva rinviato alla rispettiva commissione dove doveva essere discusso nuovamente nella versione contenente le indicazioni presidenziali, per poi procedere alla votazione. L'articolo 71 stabiliva che in casi di notoria urgenza, qualificati da un voto dei 2/3 dei deputati presenti, il Congresso poteva ridurre o rinunciare alle procedure stabilite nell'articolo 70. Il Presidente, quindi, non dispone del potere di veto, ma aveva solo la facoltà di esprimere un parere all'interno del processo legislativo, che poteva anche essere omissivo ai sensi del citato articolo 71. Con le riforme del 13 novembre 1874, il Presidente ottenne nuovamente il potere veto, ma questo poteva essere superato con un voto a maggioranza dei legislatori presenti. (J. Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, cit., 95-96)

Emilio Rabasa, tra le sue critiche alla Costituzione del 1857, faceva riferimento alla maggioranza semplice per superare il veto, dichiarandosi favorevole al superamento del veto solo con un voto dei 2/3. (S.v. E. O. Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, cit., 177 e ss.)

⁷⁵⁰ Tra gli altri, A. Hauriou, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1971, 841; J. Lambert, *América Latina*, cit., 541-542

rinvio integralmente alla camera che lo ha approvato per prima, così da evitare che il Congresso sia espropriato del potere di revisione. Questo elemento di flessibilità della procedura favorisce, comunque, la possibilità di un dialogo tra l'Esecutivo e il Legislativo, che dovrà pronunciarsi solo sulle parti contestate⁷⁵¹.

A norma dell'inciso J dello stesso articolo 72 il Presidente non può esercitare il potere di veto rispetto alle risoluzioni del Congresso o di una qualsiasi delle camere quando esercita la funzione di corpo elettorale o di giurato, così come non può farlo per la messa in stato d'accusa di un alto funzionario della Federazione da parte della Camera dei Deputati e rispetto al decreto di convocazione delle sessioni straordinarie emesso dalla Commissione Permanente.

Tutto ciò che non è menzionato in questo comma sembra non essere suscettibile di veto, l'articolo 72 indica chiaramente che può essere apposto solo a leggi o decreti la cui risoluzione non è esclusiva di una delle camere, pertanto qualsiasi altro atto del Congresso non è suscettibile di veto. Il Presidente, quindi, oltre a quanto stabilito dall'inciso j non può apporre il veto agli atti che rientrano nelle facoltà esclusive di una delle camere, della Commissione Permanente e del Congresso in seduta comune e, in conformità con la riforma del 1977, l'articolo 70 allarga tale divieto alla legge che regola la struttura interna e il funzionamento del Congresso. Il Presidente, inoltre, non ha il potere di porre il veto alle riforme costituzionali in quanto l'articolo 72 fa riferimento solo alle leggi o ai decreti di natura federale, cioè quelli in cui interviene il solo Congresso dell'Unione, e anche in quanto le leggi costituzionali sono frutto del potere di revisione della Costituzione, che è di rango superiore al Congresso e si trova tra il potere costituente e i poteri costituiti. Il Presidente, quindi, in quanto potere costituito non può porre il veto alla risoluzione di un potere a lui superiore⁷⁵².

3. Il Congresso dell'Unione

Fin dall'entrata in vigore della Costituzione del 1917, il Congresso dell'Unione ha svolto in Messico un ruolo secondario nella struttura del potere e la preoccupazione di rafforzare il ramo legislativo è solo recente. Se negli Stati Uniti d'America i costituenti

⁷⁵¹ R. Tarchi, *La forma de gobierno en México: ¿del presidencialismo imperial a la "parlamentarización" del presidencialismo*, cit., 910

⁷⁵² J. Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, cit., 97-98

prestarono estrema attenzione ad evitare un sistema assembleare e allo stesso tempo adottarono misure specifiche volte a scongiurare il rischio di un potere esecutivo assolutistico – allora prevalente in Europa –, in Messico ciò non avvenne⁷⁵³. La tradizionale relazione asimmetrica tra il Congresso e il Governo rientra in questo Paese in una sorta di “cultura della sottomissione” dato che, soprattutto nel periodo dell’egemonia, i rappresentanti non hanno utilizzati i poteri attribuitigli dalla Costituzione. Tale situazione è gradualmente cambiata di pari passo alle riforme che hanno interessato la composizione del Congresso e in particolare dopo il 1997, quando per la prima volta il partito al governo non ha avuto la maggioranza alla Camera dei Deputati⁷⁵⁴.

Il ruolo subalterno del Congresso, però, è derivato non solo dalla presenza di un partito egemone e quindi dalla pratica politica, della quale si è a lungo parlato, ma anche da alcune decisioni formali adottate nel disegno costituzionale come le previsioni relative alla disciplina del mandato dei parlamentari, al potere di bilancio, alle sessioni del Congresso e alla ratifica delle nomine presidenziali.

Prima di passare all’analisi delle caratteristiche maggiormente significative del potere legislativo messicano, appare opportuno analizzare la struttura dell’organo legislativo che, a norma dell’articolo 50 della CPEUM, è organizzato in un sistema bicamerale. Si tratta di un elemento tipico nella storia costituzionale messicana. Come si è visto, il Senato cessò di esistere solo per un breve periodo durante la vigenza della Costituzione del 1857, antecedente immediato di quella attuale. Le ragioni che spinsero il Congresso Costituente del 1856-1857 ad abolire il Senato della Repubblica furono essenzialmente di natura politica. Da un lato, si riteneva questa camera il centro dell’elitismo politico nazionale e, dall’altro, si pensava che ci sarebbe stato un migliore equilibrio nella relazione tra il ramo esecutivo e quello legislativo in quanto la tradizionale dicotomia bicamerale riduceva il potere politico di entrambe le camere. Quest’ultimo elemento fu notato chiaramente dal presidente Benito Juárez, che, per esercitare un potere più ampio, tentò di far approvare la restaurazione del Senato, che avvenne solo con il suo successore Sebastián Lerdo de Tejada, nel 1874. Al giorno d’oggi, l’esistenza di entrambe le camere ha cessato di essere oggetto di controversia⁷⁵⁵.

⁷⁵³ D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit., 296

⁷⁵⁴ *Ibidem*, 299

⁷⁵⁵ D. Valadés, *Constitución y Política*, cit., 178

Il bicameralismo messicano è stato costruito seguendo un ponderato disegno di ingegneria costituzionale. Da un lato, con lo scopo di garantire limiti e controlli di potere all'interno del ramo legislativo stesso – quindi un controllo intra-organico – per promuovere l'esercizio razionale del potere pubblico delegato dal popolo a questo organo. Dall'altro lato, si tenne conto della necessaria rappresentanza degli Stati parte della Federazione messicana. La divisione del potere legislativo in due camere permette, infatti, di risolvere uno dei principali problemi del federalismo, vale a dire il raggiungimento di un giusto equilibrio tra i benefici e gli oneri da distribuire tra Stati territorialmente, demograficamente ed economicamente differenti. Gli Stati più grandi e densamente popolati, infatti, hanno un numero di deputati federali al Congresso molto più ingente rispetto agli Stati più piccoli, quindi per compensare questa situazione che si sarebbe potuta tradurre in un vantaggio per i soli abitanti di alcuni Stati – attraverso le leggi federali in materia di tassazione, sanità, educazione, infrastrutture o altre leggi che implicano l'estrazione e/o l'applicazione di risorse economiche da uno Stato all'altro – venne introdotta una camera in cui i popoli delle diverse entità avessero la stessa rappresentazione attraverso un numero uguale di eletti⁷⁵⁶. La correlazione tra il bicameralismo e il federalismo si stabilì in Messico a partire dalla Costituzione del 1824 che prevede che i senatori fossero eletti dai Legislativi degli Stati. In tal modo, i senatori, al contrario dei deputati, avrebbero rappresentato le entità federali e non la nazione. Il bicameralismo, quindi, è stato fortemente legato alla caratteristica federale dello Stato. È possibile, allora, interrogarsi non solo sul tipo di rappresentanza che si realizza in seno al Congresso, ma anche se questa sia differente a seconda di quale delle due camere si consideri.

Come noto, punto centrale della teoria classica della rappresentanza è l'idea che l'eletto rappresenti l'intera collettività e che nella sua azione sia indipendente dai suoi elettori. Pertanto, la retribuzione dei parlamentari è compito dello Stato e non del corpo elettorale e, generalmente, chi è stato eletto non cessa le sue funzioni per volontà degli elettori, non è prevista la revoca del mandato⁷⁵⁷. Il rappresentante, quindi, una volta eletto è scisso da chi lo elegge e l'obiettivo sotteso a questo tipo di concezione è il raggiungimento degli

⁷⁵⁶ D. A. Barceló Rojas, *Los poderes ejecutivo y legislativo*, in D. A. Barceló Rojas - F. Pou Giménez - J. M. Serna De La Garza - F. Tortolero Cervantes, *Manual de derecho constitucional: estructura y organización constitucional del Estado mexicano*, Città del Messico, Fondo de Cultura Económica, 2018, 114-115

⁷⁵⁷ J. Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917*, cit., 220-221

scopi della nazione attraverso l'integrazione della pluralità⁷⁵⁸. La teoria classica è di singolare importanza in relazione al Messico poiché la storia costituzionale di questo Paese ha ampiamente seguito tale dottrina ma, se la si avvicina alla realtà, ci si rende conto che non è pienamente applicata. A descrivere più compiutamente il reale comportamento degli eletti è, infatti, una tesi che è possibile definire eclettica: quando il rappresentante discute o vota una norma di portata generale, che si riferisce alla vita del Paese, agisce come rappresentante dell'intera nazione – ad esempio per l'approvazione di trattati internazionali o di politiche pubbliche – ma, quando ad essere in causa non è l'interesse nazionale, il deputato prende le decisioni che reputa maggiormente vantaggiose per il proprio collegio elettorale ed è in gran parte guidato dall'opinione pubblica di quest'ultimo in quanto è da queste che dipende la sua rielezione⁷⁵⁹.

A proposito del tipo di rappresentanza esercitata nel Congresso, la CPEUM, nella sua versione originaria all'articolo 51, dichiarava che «la Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos». Quindi, secondo questa disposizione i deputati rappresentano tutto il popolo e non solo la circoscrizione che li aveva eletti⁷⁶⁰. Per quanto riguarda il Senato, invece, l'articolo 56 recitava che «la Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La legislatura de cada Estado declarará electo el que hubiere obtenido la mayoría de los votos emitidos». Il testo di questo articolo venne notevolmente dibattuto in senso alla Costituente in quanto, inizialmente, era previsto che qualora nessun candidato avesse raggiunto la maggioranza necessaria sarebbero stati i Congressi statali ad eleggere il rappresentante. Nel testo finale tale competenza non venne eliminata in base ad una qualche idea del tipo di rappresentanza che il Senato dovesse esprimere, ma in quanto venne giudicata un lascito dell'elezione indiretta⁷⁶¹.

Tradizionalmente, come già rilevato, la dottrina messicana ha sostenuto che i senatori rappresentassero le entità federali. Tale legame fu esplicitato anche in occasione della riforma alla legislazione elettorale del 1963, la prima che introdusse in Messico un sistema misto, quando l'allora Presidente López Mateos, nella proposta di legge,

⁷⁵⁸ F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, cit., 50

⁷⁵⁹ J. Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917*, cit., 220-221

⁷⁶⁰ J. Carpizo - J. Madrazo, *Derecho Constitucional*, cit., 167

⁷⁶¹ V. Fuentes Díaz, *Origen y evolución del sistema electoral*, cit., 116-117

evidenziava la nuova formula non sarebbe stata applicata anche al Senato della Repubblica proprio perché la struttura politica messicana si basava sulla teoria costituzionale dell'eguale rappresentanza dei grandi e dei piccoli Stati⁷⁶². Attualmente, dato che il regime giuridico di deputati e senatori è lo stesso ed essendo stata modificata la formula elettorale anche della camera alta in senso parzialmente proporzionale, è pacifico sostenere che anche i senatori rappresentino la nazione⁷⁶³. Ritornando alla teoria dinanzi menzionata, è verosimile affermare che sia i deputati che i senatori rappresentano gli interessi della collettività quanto sono in discussione assunti nazionali, mentre quando ad esserlo sono altri argomenti i primi rappresentano la propria circoscrizione e i secondi il proprio Stato⁷⁶⁴. È, infatti, possibile applicare tale chiave di lettura anche al tipo di rappresentanza esercitata dai deputati data l'incongruenza tra la rappresentanza nazionale che eserciterebbero e il requisito indispensabile di essere originario dello Stato o del Territorio nel quale si è candidati o averne residenza se originari di uno Stato vicino (art. 55.3, CPEUM). Anche in tal caso, la dottrina ha sciolto questo nodo affermando che è necessario considerare che, per quanto il Congresso sia competente riguardo l'intera Federazione, è possibile che discuta questioni riguardanti determinate regioni, per cui i costituenti hanno considerato il requisito dell'origine un elemento favorevole alla preparazione degli eletti. Inoltre, in tal modo si garantirebbe anche che il corpo elettorale conosca, se non direttamente almeno in modo approfondito, il candidato⁷⁶⁵.

Come è noto, obiettivo dei sistemi bicamerali, oltre garantire la rappresentanza di specifici interessi siano essi territoriali o sociali, è attribuire alla camera alta una funzione di "riflessione". In Messico ciò è evidente dal combinato disposto degli articoli 55 e 58 nella loro versione originaria. La Camera dei Senatori, infatti, nasce come una camera di raffreddamento delle passioni che dominano la gioventù rappresentata nella Camera dei Deputati, reputando entrambi elementi ugualmente necessari al raggiungimento degli interessi superiori del Paese. Le ultime riforme costituzionali in materia elettorale hanno

⁷⁶² Ibidem, 150

⁷⁶³ I requisiti per essere eletti alla carica di senatore sono gli stessi previsti per la carica di deputato con la sola eccezione dell'età: i senatori così come i deputati sono protetti dal principio dell'inviolabilità per le opinioni che manifestano nello svolgimento delle proprie funzioni; allo stesso modo non possono contemporaneamente svolgere altri incarichi federali o statali remunerati; detengono eguali responsabilità; sono eletti direttamente dal corpo elettorale.

⁷⁶⁴ J. Carpizo - J. Madrazo, *Derecho Constitucional*, cit., 167-168

⁷⁶⁵ F. Tena Ramírez, *Derecho Constitucional mexicano*, 295-296

però eroso tale principio abbassando l'età di eleggibilità al Senato a 25 anni, avvicinandola notevolmente ai 21 anni previsti per i deputati⁷⁶⁶.

Appare evidente, quindi, che attualmente le due camere rispondono sostanzialmente allo stesso tipo di rappresentanza. Nonostante ciò sono previste costituzionalmente alcune facoltà esercitate esclusivamente da una della due, senza che l'altra possa in alcun modo intervenire⁷⁶⁷. In particolare, per quanto riguarda il Senato, rientrano in tale categoria la facoltà di dichiarare quando cessano di esistere i poteri costituzionali di uno Stato e, quindi, il potere di nominare un Governatore provvisorio⁷⁶⁸ e la competenza a risolvere le dispute politiche sorte tra i poteri di uno Stato, se interpellato da uno di questi o quando sia stato interrotto l'ordine costituzionale attraverso un conflitto armato⁷⁶⁹. L'esistenza di queste due prerogative, riconosciute alla sola camera alta, mette in evidenza una particolarità nel tipo di rappresentanza che tale organo esplica ossia essere il referente primario delle istanze territoriali e competente negli affari che le riguardano direttamente. Nonostante ciò e sebbene la Costituzione stabilisca che il Senato rappresenti gli interessi delle entità federate, nella pratica sono poche le occasioni in cui i senatori assumono tale ruolo e, al contrario, normalmente portano avanti gli interessi dei loro partiti, anche in quanto la metà di questa camera è composta da rappresentanti eletti attraverso una formula proporzionale in un collegio unico nazionale.

Il quadro giuridico del bicameralismo in Messico, sostanzialmente, omette il ruolo che entrambe le camere dovrebbero svolgere e non stabilisce chiare differenze, rendendo il rapporto simmetrico con poteri equilibrati⁷⁷⁰. Il bicameralismo messicano, pertanto, non può essere definito imperfetto o inclinato a favore di una camera piuttosto che dell'altra e, in linea generale, entrambe hanno le stesse competenze nell'*iter* di approvazione delle leggi, tanto che – tranne che nel caso della legge di bilancio – entrambe le camere possono essere sia “*cámara de origen*” che “*cámara revisora*”, a seconda del ramo in cui viene presentato il disegno di legge. Come si vedrà, però, la Camera dei Senatori ha

⁷⁶⁶ D. A. Barceló Rojas, *Los poderes ejecutivo y legislativo*, cit., 114 e ss.

⁷⁶⁷ F. Tena Ramírez, *Derecho Constitucional mexicano*, Città del Messico, Porrúa, 2010, 295-296

⁷⁶⁸ La nomina del Governatore provvisorio è effettuata dal Senato o, qualora non fosse in sessione, dalla Commissione Permanente, a maggioranza dei 2/3 dei presenti tra una terna di nomi proposti dal Presidente. (J. A. Guayo Silva, *Composición del Senado en México*, in J. J. Orozco Henríquez (a cura di), *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI...*, cit., 36-37)

⁷⁶⁹ F. Tena Ramírez, *Derecho Constitucional mexicano*, cit., 295-296

⁷⁷⁰ K. Puente Martínez, *Bicameralismo en la Constitución mexicana y en perspectiva comparada. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, in G. Esquivel - F. Ibarra Palafox - P. Salazar Ugarte (a cura di), *Cien ensayos para el Centenario*, cit., 266

gradualmente acquisito una funzione di contrappeso e controllo dell'attività del Presidente soprattutto rispetto alle nomine e al potere estero, anche se, come si è in parte già visto, la decisione di attribuire alla Camera dei Deputati alcune funzioni di controllo hanno indebolito tale contrappeso.

3.1 Le sessioni ordinarie e la Commissione Permanente

Passando adesso ad analizzare gli elementi strutturali che si ritiene debilitino l'organo legislativo, il primo a venire in rilievo è la decisione dei costituenti di prevedere limitazioni temporali alla durata di sessione del Congresso e il ruolo svolto dall'organo che funziona nei periodi in cui le camere non sono riunite, la Commissione Permanente.

Le motivazioni che spinsero l'Assemblea di Querétaro a prevedere un Congresso che non fosse permanentemente in sessione durante il periodo della legislatura possono essere ricondotte a quelle già a lungo trattate a proposito della forma di governo presidenziale latinoamericana e, nello specifico, a proposito di quella messicana. Nella sua formulazione originaria l'articolo 66 della CPEUM stabiliva, infatti, che il periodo ordinario delle sessioni del Congresso non poteva essere esteso oltre il 31 dicembre. Con una significativa riforma degli articoli 65 e 66 della Costituzione, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 7 aprile 1986, è stata istituita una doppia sessione, la prima dal 18 novembre al 31 dicembre al massimo e la seconda dal 15 aprile al 15 luglio. Il tempo in cui il Congresso può essere in sessione ordinaria è stato, quindi, ragionevolmente esteso a cinque mesi e il periodo di sospensione di otto mesi ridotto, tornando al sistema previsto anche se con diverse date, dalla Costituzione del 1857. Ciò ha rappresentato indubbiamente un elemento di rafforzamento dell'organo legislativo. Inoltre, con la riforma costituzionale del 1993, queste date sono state modificate. Attualmente, il primo periodo inizia il 18 settembre e termina non oltre il 15 dicembre dello stesso anno – tranne in caso di insediamento del Presidente della Repubblica, quando le sessioni possono essere prorogate fino al 31 dicembre – e il secondo periodo inizia il 15 marzo e deve concludersi entro il 30 aprile dello stesso anno. Lo scopo di questa modifica è stato permettere al Congresso dell'Unione di avere più tempo per esaminare le varie iniziative sottoposte al suo esame durante il primo periodo ordinario delle sessioni, tra le quali figurano la Legge sulle entrate e il Bilancio delle spese. La durata del secondo periodo è stata, invece, ridotta al fine di mantenere le sessioni ordinarie annuali pari a cinque

mesi⁷⁷¹. L'articolo 66 stabilisce, come già detto, che nel caso in cui le due camere non si accordino per aggiornare le sessioni prima delle date indicate a decidere sarà il Presidente.

È l'articolo 78 della CPEUM a sancire che durante i periodi di vacanza del Congresso si riunirà la Commissione Permanente, composta da membri di entrambe le camere nominati da quest'ultime.

È possibile rinvenire l'origine di quest'organo nella Costituzione di Cadice del 1812, il cui articolo 157 prevedeva l'esistenza della "Diputación Permanente de Cortes" composta da sette membri – tre in rappresentanza delle province europee, tre di quelle d'oltremare e il settimo membro estratto a sorte tra le categorie precedenti⁷⁷². Questo organo doveva essere nominato prima dello scioglimento delle *Cortes* e durava in carica nel periodo che andava da «una Cortes ordinaria all'altra». Tra i suoi poteri rientravano vigilare sull'osservanza della Costituzione e delle leggi, riferire al Legislativo neo-eletto le infrazioni che avesse riscontrato e convocare quello in vacanza per sessioni straordinarie nei casi previsti dalla legge fondamentale⁷⁷³. Tale istituzione dalla Costituzione Gaditana è stata ereditata dal regime costituzionale messicano attraverso la Costituzione federale del 1824, che istituì all'articolo 113 il cosiddetto "Consiglio di Governo"⁷⁷⁴. Si trattava di un organo che funzionava durante la vacanza del Congresso e che era composto dalla metà dei senatori, uno per ogni Stato⁷⁷⁵. A partire da questa Costituzione, seppur con nomi e modalità diverse, questa istituzione è stata mantenuta nel sistema costituzionale

⁷⁷¹ D. Valadés, *Las relaciones de control entre el Legislativo y el Ejecutivo en México*, in D. Valadés, *Constitución y política*, cit., 92-19

⁷⁷² J. Carpizo - M. Carbonell, *Derecho Constitucional*, Città del Messico, Porrúa, UNAM, 2005, 119

⁷⁷³ M. Carbonel - Ó. Cruz Barney - K. Pérez Portilla (a cura di), *Constituciones Históricas de México*, Città del Messico, Porrúa, UNAM, 2002, 197

⁷⁷⁴ Il presidente del "Consiglio di Governo" era il Vicepresidente e durante le sue assenze temporanee veniva nominato un presidente temporaneo. Tra i principali poteri di quest'organo vi erano: dare il consenso per le nomine che necessitavano l'autorizzazione del Senato; vigilare sull'osservanza della Costituzione, dell'atto costitutivo e delle leggi generali; fare al Presidente le osservazioni necessarie per il miglior adempimento della Costituzione e delle leggi federali e concordare, autonomamente o su proposta del Presidente, la convocazione straordinaria del Congresso. (C. M. de Dienheim Barriguete. *La Comisión Permanente. Análisis, evaluación y crítica a una institución parlamentaria*, in *Ius Unla*)

In questa legge fondamentale il Consiglio di Governo era formalmente parte del ramo esecutivo ma, date le similitudini con l'attuale Commissione Permanente lo si potrebbe ricondurre a quello legislativo. (J. Fernández Ruiz, *Poder Legislativo*, Città del Messico, Porrúa, UNAM, 2003, 229)

⁷⁷⁵ C. M. de Dienheim Barriguete. *La Comisión Permanente. Análisis, evaluación y crítica a una institución parlamentaria*, in *Ius Unla*

messicano⁷⁷⁶, rappresentando un elemento di equilibrio tra i poteri nei periodi in cui l'organo legislativo non era riunito⁷⁷⁷.

Gli articoli 78 e 79 della CPEUM disciplinano l'esistenza, la struttura e i poteri della Commissione Permanente che, secondo quanto previsto nel testo originale doveva essere formata da 29 membri, di cui 15 deputati e 14 senatori. Questa composizione è stata modificata nel 1987, portando il numero dei membri a 37, di cui 19 deputati e 18 senatori⁷⁷⁸.

Al momento di trattare quest'organo sono molte le questioni che vengono in rilievo, prima tra tutte la sua natura, in questa sede però sono due gli elementi che interessano particolarmente, vale a dire la sua composizione e le sue attribuzioni.

Per quanto riguarda il primo profilo è indubbio che, nonostante l'ultima riforma, vi sia una mancanza di proporzionalità tra i deputati e i senatori che compongono la Commissione Permanente, in relazione al numero di legislatori che ogni camera ha. Quest'organo, quindi, non rappresenta correttamente il Congresso⁷⁷⁹. Tale aspetto comporta che non vi sia correttamente riportato il rapporto di forze tra la maggioranza e l'opposizione, arrivando perfino ad escludere alcuni partiti, a favore della prima. A tal

⁷⁷⁶ La Costituzione del 1836 e quella del 1857 la denominarono "Deputazione Permanente", ma quando quest'ultimo testo costituzionale fu riformato nel 1874 e fu ristabilito il Senato fu ribattezzata "Commissione Permanente" in quanto, dopo la riforma, il Senato nominava 14 dei suoi 29 membri e la Camera dei Deputati i rimanenti 15. (S. T. Pedroza de la Llave, *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su Evolución y Funcionamiento actual*, Città del Messico, Porrúa, 2003; 180 – 181)

⁷⁷⁷ J. Carpizo - J. Madrazo, *Derecho constitucional. Introducción al Derecho mexicano*, cit., 92

⁷⁷⁸ Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución mexicana, Secretaría de Gobernación, *Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo Mexicano*, vol. 19, Città del Messico, 1991, 91

Secondo quanto previsto dalla *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* (LOCGEUM), i membri della Commissione Permanente sono nominati a scrutinio segreto dalle rispettive camere durante l'ultima sessione di ogni periodo ordinario e, in questa occasione, vengono nominati anche lo stesso numero di sostituti che subentrano in caso di assenza dei membri ordinari. L'articolo 34.1, let. c), stabilisce in termini generali che la Giunta di Coordinamento Politico della Camera dei Deputati ha il compito di proporre alla Plenaria la composizione delle commissioni, con l'indicazione della composizione dei rispettivi consigli direttivi. Si deve, quindi, intendere che, essendo la Commissione Permanente una commissione deve essere utilizzato lo stesso meccanismo. L'articolo 82 della stessa legge, nel fare riferimento alle competenze della Giunta di Coordinamento Politico della Camera dei Senatori, invece, stabilisce esplicitamente, al paragrafo c), che essa ha il compito di proporre all'Assemblea plenaria, attraverso l'ufficio di presidenza, la composizione delle commissioni, con l'indicazione dei rispettivi uffici di presidenza, nonché dei senatori che faranno parte della Commissione Permanente. Le decisioni di entrambe le Giunte di Coordinamento sono prese a maggioranza assoluta attraverso il sistema di voto ponderato dei membri in base al numero di legislatori di ciascun gruppo parlamentare (artt. 35 e 81). (C. M. de Dienheim Barriguete. *La Comisión Permanente. Análisis, evaluación y crítica a una institución parlamentaria*, in *Ius Unla*)

⁷⁷⁹ S. T. Pedroza de la llave, *El Congreso General mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, cit., 184.

proposito, Rabasa⁷⁸⁰ ha sostenuto che la Commissione Permanente non rispetta né i principi del governo rappresentativo in quanto contraria al diritto di rappresentanza né i principi democratico e federale. Pertanto, ha ritenuto opportuno eliminare tale organo, attribuendo al Presidente il potere di convocare sessioni speciali del Congresso, analogamente alla Costituzione statunitense del 1787. Della stessa opinione è stato Herrera y Lasso⁷⁸¹ che ha sostenuto l'inutilità di questa istituzione e la sua dannosità definendolo un organo ibrido non necessario utile solo a turbare il regime costituzionale, dato che questo piccolo gruppo, più simile a una cricca che a un'assemblea congressuale, con pochissimi voti, avrebbe potuto ordinare una riunione del Congresso o di una delle camere, autorizzare la sospensione delle garanzie individuali ed eleggere un Presidente della Repubblica provvisorio o *ad interim*⁷⁸².

Un altro problema legato alla composizione della Commissione riguarda la sua natura mista, i deputati e i senatori che ne fanno parte sono nominati da ciascuna camera senza l'intervento dell'altra. Alcune delle competenze della Commissione, però, durante i periodi ordinari di sessione sono proprie unicamente del Senato o della Camera dei Deputati. Pertanto, i senatori che partecipano alla Commissione adottano decisioni che dovrebbero essere esclusive dei deputati e viceversa. Si introduce così un'indesiderata eccezione ai principi che hanno dato origine alla separazione dei poteri, facendo venir meno il controllo intra-organico⁷⁸³.

Dal punto di vista giuridico, quindi, la Commissione Permanente risulta essere un organo che sbilancia la distribuzione dei poteri tra le camere del Congresso e tra queste e il Presidente. Per di più, oltre alla facoltà di convocare sessioni straordinarie del Congresso dell'Unione o di una delle sue camere quando è necessario affrontare questioni urgenti o importanti che essa stessa non può risolvere da sola (art. 18 CPEUM), gli altri poteri che le sono riconosciuti li detiene "per delega" in quanto i titolari sono le camere⁷⁸⁴. La Commissione esercita l'importantissima funzione di controllo sul potere esecutivo;

⁷⁸⁰ E. O. Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, cit.

⁷⁸¹ M. Herrera y Lasso, *El Reglamento del Congreso (1949- 1951)*, in R. Herrera Lasso - J. del Arenal Fenocchio (a cura di), *Manuel Herrera y Lasso, Estudios Políticos y Consultacionales*, Città del Messico, Porrúa, 1986.

⁷⁸² L. Raigosa Sotelo, *La comisión permanente del Congreso de la Unión*, Città del Messico, Porrúa, 2006, 170

⁷⁸³ D. Valadés, *La Comisión Permanente del Congreso de la Unión*, in *Revista de la Facultad de Derecho de México*, n. 113/1979, 446-447

⁷⁸⁴ L. Raigosa Sotelo, *La Comisión Permanente del Congreso de la Unión*, Città del Messico, Porrúa, 2006, 11

interviene in un gran numero di casi che hanno a che fare con nomine, autorizzazioni al Presidente, permessi ai cittadini, rimozioni, approvazione di azioni e richieste dell'Esecutivo; riceve le iniziative di legge rivolte alle camere; concede licenze ai legislatori; e interviene nella procedura di riforma costituzionale⁷⁸⁵.

Valadés sottolinea come, dato il graduale ma significativo aumento del novero di facoltà riconosciute alla Commissione Permanente, che le consentono di adottare decisioni che rientrano nella competenza della Camera dei Deputati o del Senato, vi sia stato un virtuale ampliamento dei poteri del Presidente, dal momento che nei periodi di vacanza del Congresso il controllo di molti suoi atti è trasferito alla Commissione Permanente⁷⁸⁶.

3.2 La durata del mandato e la rielezione dei parlamentari

Come si è dato conto nelle pagine precedenti, prima di raggiungere un punto di svolta con la riforma elettorale del 1977, la curva ascendente della concentrazione del potere aveva comportato in Messico numerose riforme costituzionali: alcune volte all'estensione

⁷⁸⁵ L'articolo 78 della Costituzione, che la istituisce e la regola, assegna espressamente alla Commissione Permanente i seguenti poteri: dare il consenso al Presidente per l'utilizzo della Guardia Nazionale; ricevere, se del caso, il giuramento del Presidente della Repubblica; risolvere le questioni di sua competenza; ricevere, durante la vacanza del Congresso, i disegni e le proposte di legge indirizzati alle Camere e deferirli alle commissioni della camera a cui sono indirizzati per il loro parere; concordare, autonomamente o su proposta dell'Esecutivo, la convocazione del Congresso o di una singola Camera per sessioni straordinarie; concedere o negare la ratifica della nomina del Procuratore generale della Repubblica, presentata dal capo dell'Esecutivo; concedere un'aspettativa fino a trenta giorni al Presidente della Repubblica e nominare un sostituto *ad interim*; ratificare le nomine effettuate dal Presidente di ministri, agenti diplomatici, consoli generali, alti impiegati del Tesoro, colonnelli e altri alti comandanti dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica; ascoltare e decidere sulle richieste di aspettativa presentate dai legislatori. Oltre a questo insieme di poteri enumerati nell'articolo 78, la Costituzione attribuisce molti altri poteri alla Commissione Permanente, durante il suo periodo di sessione, contenuti in altri articoli, tra cui: la nomina dei membri designati dal Presidente per integrare la Giunta di Governo dell'organo incaricato del *Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica* (INEGI) (art. 26. B), i magistrati dei tribunali agrari (art. 27.XIX) e i responsabili della Banca Centrale (Banco de México) (art. 28); approvare, se necessario, la sospensione delle garanzie (art. 29); consentire ai cittadini messicani di prestare volontariamente servizi ufficiali a un governo straniero (art. 37.II) e di accettare o utilizzare decorazioni (art. 37.II), titoli o funzioni da un altro Paese (art. 37.II); eleggere il Presidente e i consiglieri elettorali (dell'INE) su proposta dei gruppi parlamentari (art. 41.III); consentire, se necessario, la proroga del termine per la presentazione dell'iniziativa di legge sulle entrate, del progetto di bilancio delle spese e del conto pubblico su richiesta dell'Esecutivo (art. 74.B); nomina di un Presidente provvisorio quando all'inizio di un periodo costituzionale il Presidente eletto non è presente o l'elezione non è stata fatta e dichiarata il 1° dicembre (art. 85); concedere al Presidente della Repubblica l'autorizzazione ad assentarsi dal territorio nazionale (art. 88); eleggere i magistrati elettorali che costituiranno le sezioni superiori e regionali del Tribunale elettorale della magistratura della Federazione su proposta della Corte Suprema di Giustizia della Nazione (art. 99); eleggere il presidente e i consiglieri della Commissione Nazionale per i Diritti umani (art. 102.B); in caso di emendamenti alla Costituzione, contare i voti dei legislativi statali e dichiarare l'eventuale approvazione della riforma (art. 135). (C. M. de Dienheim Barriguete. *La Comisión Permanente. Análisis, evaluación y crítica a una institución parlamentaria*, in *Ius Unla*)

⁷⁸⁶ D. Valadés, *La Comisión Permanente del Congreso de la Unión*, cit., 460

dei poteri presidenziali, oltre ad indebolire il sistema rappresentativo. Venne seguita, quindi, la duplice logica di aumentare il potere presidenziale e ridurre quello congressuale anche attraverso limitazioni temporali al mandato dei legislatori. Si ritiene quest'ultimo aspetto particolarmente centrale nello studio che si sta portando avanti al fine di evidenziare come la centralità della figura presidenziale nel sistema messicano non derivi solo dalle facoltà attribuite direttamente al Presidente e dal peculiare sistema partitico, ma anche dal disegno istituzionale nel suo complesso.

Il passo più radicale in questa direzione è stato compiuto nel 1933 quando venne abolita la rielezione successiva dei membri del Legislativo federale e di quelli statali. In tal modo, da una parte, si costrinsero i potenziali candidati a cercare il sostegno dell'*élite* del partito, al cui vertice c'era sempre il Presidente, piuttosto che quello dell'elettorato. Dall'altra, si diede vita ad un meccanismo "aziendale" per l'assegnazione delle posizioni che ha fornito, a lungo, ai presidenti un ampio spazio per controllare i candidati ed evitare dissidenti, trasformando coloro che avevano terminato il loro mandato in "personale" in cerca di occupazione. Così, nacque una sorta di tacita intesa in base alla quale la condotta subordinata dei legislatori sarebbe stata compensata con l'assegnazione di funzioni burocratiche, una volta terminata la legislatura ovvero con la candidatura all'altra camera o ad altre posizioni elettive. Anche per questo le camere sono state, a lungo, uno strumento di ratifica delle iniziative legislative e delle decisioni del Presidente⁷⁸⁷.

Per di più, mentre nel 1928, come già visto, si prolungò la durata in carica dell'organo più forte vale a dire il Presidente, si mantenne un mandato breve per i legislatori. Nel testo costituzionale approvato nel 1917, l'articolo 51 prevedeva, infatti, un mandato biennale per i deputati, che corrispondeva alla metà del mandato del Presidente della Repubblica (quattro anni), come previsto originariamente dall'articolo 83⁷⁸⁸, mentre il Senato, a norma dell'articolo 56, si rinnovava per metà ogni due anni. Il primo emendamento all'articolo 56, datato 24 aprile 1933, modificò il rinnovo del Senato prevedendone uno totale ogni sei anni⁷⁸⁹. Nel 1933, infatti, contemporaneamente alla decisione di vietare la

⁷⁸⁷ D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit., 298

⁷⁸⁸ L. Córdova Vianello - J. E. Sánchez Cordero Grossmann, *Artículo 51. Comentario*, in AaVv., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, vol. VIII, cit., 416

⁷⁸⁹ L. Córdova Vianello - G. Mendoza Elvira, *Artículo 56. Comentario*, in AaVv., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, vol. VIII, cit., 606

rielezione immediata⁷⁹⁰, il mandato di deputati e senatori fu esteso prevedendo un periodo di tre anni per la durata di una legislatura della Camera dei Deputati. Sebbene i mandati dei parlamentari vennero apparentemente prolungati, proibendo la rielezione le loro possibilità di permanenza vennero annullate⁷⁹¹. In tal modo, non solo si rafforzò il potere metacostituzionale del Presidente di decidere le sorti dei componenti del suo partito ma si rese anche più complesso per il Legislativo attuare i propri poteri, in particolare, quello di controllo, si atrofizzò, altresì, la possibilità di professionalizzare la carriera parlamentare, di rafforzare il rapporto con l'elettorato e di consolidare l'autonomia del Congresso nei confronti dell'Esecutivo⁷⁹².

Come visto nei capitoli precedenti, il tema della rielezione è particolarmente significativo in America Latina e in Messico ha subito diverse modifiche a seconda delle congiunture storiche, per cui il principio del divieto di rielezione immediata era stato elevato a rango costituzionale già nel 1875 ed era stato il baluardo della Rivoluzione messicana iniziata nel 1915. Questo principio è stato, solo in parte, modificato dalla riforma costituzionale degli articoli 59, 115 e 116 nel 2014. In questa occasione è stato introdotto l'istituto della rielezione sia a livello federale che statale. Si stabilì che i deputati e i senatori federali sarebbero potuti essere rieletti rispettivamente per quattro e due periodi consecutivi, potendo quindi durare in carica – previo compimento dei requisiti previsti dalla Costituzione e dalla legislazione ordinaria e con il sufficiente appoggio popolare – per un massimo di 12 anni⁷⁹³. Per quanto riguarda il livello locale, si dispose che le costituzioni statali avrebbero dovuto garantire la possibilità di rielezione continua per un solo periodo di tutte le autorità municipali elette popolarmente, mentre fino ad un massimo di quattro legislature successive per i legislatori statali.

⁷⁹⁰ Sul tema della rielezione in Messico s.v., tra gli altri, F. Dworak, *El legislador a examen, el debate sobre la reelección en México*, Città del Messico, FCE, Cámara de Diputados, 2003; J. M. Carey, *Límites a la reelección y representación legislativa*, Città del Messico, Cide, 2006; L. C. Ugalde - G. Rivera Loret de Mola, *La reelección en México. Antecedentes y retos de la reforma electoral de 2013*, in *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, n. 6/2014

⁷⁹¹ D. Valadés, *Gobierno y Congreso: necesidad de una relación simétrica*, in Mora-Donatto (a cura di), *Relaciones entre Gobierno y Congreso...*, cit., 6

⁷⁹² L. Valencia Escamilla, *Representación y reelección legislativa México: la elección federal de 2021*, in *Revista Mexicana de Opinión Pública*, n. 32/2022, 103

⁷⁹³ L. A. Corona Nakamura, *La reforma constitucional en materia político-electoral en México 2014*, in *Revista de Ciencias Jurídicas*, n. 135/2014, 52

Per un'analisi più dettagliata dell'istituto della rielezione in Messico si rimanda a L. C. Ugalde - G. Rivera Loret de Mola, *La reelección en México: antecedentes y retos de la reforma electoral de 2013*, in *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, n. 6/2014, 189-210

Nell’XI, XIII e XIV articolo transitorio, vennero regolati i tempi di applicazione di questa riforma stabilendo che nel caso dei senatori e dei deputati federali, sarebbe avvenuto a partire dal processo elettorale del 2018, senza che potesse essere applicabile, per i deputati locali e dell’Assemblea Legislativa del Distretto Federale, e per i consiglieri municipali, nel caso in cui avessero occupato la rispettiva carica all’entrata in vigore del decreto⁷⁹⁴.

Per quanto riguarda i legislatori federali, però, la loro ricandidatura è possibile solo nel caso in cui avvenga all’interno dello stesso partito o di un partito parte della coalizione nella quale erano stati eletti ovvero nel caso in cui fosse intercorsa una rinuncia o la perdita della militanza dal precedente partito prima della metà del loro mandato⁷⁹⁵. È evidente la volontà di rafforzare la figura dei parlamentari e di indipendizzarli dalle dinamiche di partito e dal controllo del Presidente. Questa clausola, però, rende altrettanto chiara la decisione di renderlo possibile solo entro limiti perentori.

3.3 L’approvazione del bilancio

Nella maggior parte dei sistemi presidenziali latinoamericani, come si è visto, è riconosciuto costituzionalmente ai presidenti un grande potere di legiferare, in particolar modo in materia di bilancio⁷⁹⁶. Il potere di iniziativa presidenziale in questa materia, infatti, può risultare di fatto determinante in quanto esprime una forma di indirizzo preventivo nei confronti dell’Assemblea⁷⁹⁷. Il Messico non fa eccezione⁷⁹⁸. In questo Paese, inoltre, la disciplina della materia finanziaria e l’atipico monocameralismo previsto dall’art. 74 della CPEUM indebolisce ulteriormente il ruolo del Parlamento, almeno in relazione al *Presupuesto de Egresos*, e rischia di squilibrare la bilancia a favore del Presidente. La materia finanziaria è in Messico un complesso di luci ed ombre che è molta luce per l’Esecutivo e molta ombra per il Legislativo⁷⁹⁹.

⁷⁹⁴ L. A. Corona Nakamura, *La reforma constitucional en materia político-electoral en México 2014*, cit., 53

⁷⁹⁵ C. M. Navarro Fierro, *Panorama de la reforma electoral 2014 y el nuevo diseño institucional en México*, in *Revista de Derecho Electoral*, Costa Rica, Tribunal Supremo de Elecciones, n. 18/2014, 7

⁷⁹⁶ A. Diaz Gayaros - B. Magaloni, *Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación*, in *Política y Gobierno*, vol. V, n. 2/1998, 503

⁷⁹⁷ R. Tarchi, *La forma de gobierno en México: ¿del presidencialismo imperial a la “parlamentarización” del presidencialismo*, cit, 909

⁷⁹⁸ S.v. J. Weldon, *El proceso presupuestario en México: defendiendo el poder del bolsillo*, in *Perfiles latinoamericanos*, n. 10/1997

⁷⁹⁹ L. Testa, *Il bilancio pubblico in Messico: un diritto “di transizione”*, in *Dpce online*, n. 3/2020, 3726

L'iniziativa integra due disegni di legge in quanto vi è, sin da questa fase, una distinzione tra ciclo di entrate e ciclo di spesa pubblica che è ulteriormente accentuata dal fatto che, come accennato poco dinanzi, il processo per la *Ley de Ingresos* è bicamerale, mentre quello per il *Presupuesto de Egresos de la Federación* è monocamerale⁸⁰⁰.

Come già sottolineato, l'iniziativa è in entrambi i casi una delle prerogative della presidenza e in tal modo viene consegnata nelle mani dell'Esecutivo la politica fiscale della federazione – inizialmente anche del Distretto Federale – e la determinazione di quanto e in che modo si spenderà (*Presupuesto de Egresos*). Per poter far fronte a queste spese, l'Esecutivo fa un calcolo approssimativo delle entrate di cui ha bisogno e questo calcolo si riflette nella Legge in materia di entrate (*Ley de Ingresos*)⁸⁰¹.

Il potere del Presidente in questo ambito, così come già visto per altre aree dello Stato, è stato ancora maggiore di quanto previsto dalla Costituzione almeno fino agli anni '80, dato il controllo monopartitico di varie istituzioni politiche – e in particolare del Congresso dell'Unione e dei vari livelli di governo nel sistema federale⁸⁰². Proprio per questo è stato definito un “doloroso letargo”⁸⁰³, essendosi trattato a lungo di una delle tante approvazioni formali che hanno caratterizzato l'ordinamento messicano. Quando il controllo dei partiti e gli incentivi dei singoli legislatori sono cambiati, il potere di bilancio dell'Esecutivo ha iniziato a erodersi e, gradualmente, di pari passo al processo di democratizzazione precedentemente illustrato, il legislatore ha esercitato una crescente influenza anche su questa materia. Ciò non si è mai tradotto nella mancata approvazione da parte del Legislativo o nella presentazione esplicita di emendamenti, ma piuttosto in differenze tra il testo di iniziativa presidenziale e il decreto approvato. Tuttavia, non è stato osservato alcun monitoraggio posteriore della spesa e, di conseguenza, vi sono state, e tutt'oggi vi sono, forti discrepanze tra gli importi autorizzati e le spese realizzate⁸⁰⁴.

Come si anticipava, l'articolo 74 della CPEUM attribuisce alla sola Camera dei Deputati il potere di discutere e approvare il bilancio, nonostante entrambe le camere siano elette

⁸⁰⁰ Ibidem, 3718

⁸⁰¹ J. Carpizo, *Notas sobre el presidencialismo mexicano*, in M. Kaplan (a cura di), *Estado, derecho y sociedad*, cit., 29

⁸⁰² A. Díaz Gayaros - B. Magaloni, *Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación*, in *Política y Gobierno*, cit., 504

⁸⁰³ O. Nava Escudero, *Reflexiones jurídicas sobre el veto al presupuesto de egresos*, in *Cuestiones Constitucionales*, n. 17/2007, 150

⁸⁰⁴ A. Díaz Gayaros - B. Magaloni, *Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación*, in *Política y Gobierno*, cit., 504

a suffragio universale diretto – senza che nessuna delle due sia, dunque, una Camera di nomina governativa. Si tratta di un retaggio di natura storica che incide, però, sui rapporti di forza tra Esecutivo e Legislativo. Il ritorno ad un sistema bicamerale nel 1874, dopo la svolta unicamerale del 1857, rappresentò la volontà di ridurre il ruolo del Legislativo e fu avvertita come un tentativo di marginalizzare il ruolo della Camera dei Deputati, che oppose una certa resistenza, concretizzatasi nel rifiuto di rinunciare al monopolio della competenza finanziaria⁸⁰⁵. Quasi paradossalmente, però, la limitazione imposta oggi al Senato ha l'effetto opposto rispetto a quello previsto dalle forze politiche a metà del XIX secolo. Se allora si riteneva necessario preservare l'esclusività dei deputati in quest'ambito per avere uno strumento che moderasse i loro rapporti con il governo, oggi questa limitazione rappresenta un limite al sistema rappresentativo e indebolisce significativamente il contrappeso parlamentare⁸⁰⁶. A ciò si aggiunge che la Camera non può negare il finanziamento di spese di natura obbligatoria, vale a dire quelle previste costituzionalmente o da leggi precedenti, né può modificare il bilancio al punto di alterare la struttura programmatica proposta nel mese di giugno dal Governo e, dunque, già approvata al momento di discutere il bilancio. A tali limiti, se ne aggiunge uno di carattere temporale dato che la natura accelerata e programmata del *Budget Process* riduce di per sé gli spazi del dibattito parlamentare e comprime lo *jus emendandi* della Camera. Infatti, non sono mancate diverse iniziative legislative volte a riformare l'articolo al fine di modificare tale aspetto e quella del 2014 ha avuto un esito positivo. La disposizione in questione – già modificata in senso migliorativo nel 2004 – attualmente prevede che il bilancio sia presentato alla Camera dei Deputati entro l'8 settembre, lasciando ad essa tempo per discuterlo e approvarlo entro il 15 novembre – termine da intendersi come meramente ordinario –, in modo da poter poi dibattere in entrambe le camere la *Ley de Ingresos* entro l'inizio del nuovo esercizio finanziario, che corrisponde all'anno solare. Prima di questa riforma, il tempo era maggiormente compresso nel caso di cambio di amministrazione, quando il Governo doveva trasmettere il bilancio alla Camera al più tardi il 15 del mese di dicembre. Attualmente è previsto che l'Esecutivo Federale

⁸⁰⁵ L. Testa, *Il bilancio pubblico in Messico: un diritto "di transizione"*, cit., 3719

⁸⁰⁶ G. Gutiérrez - A. Lujambio - D. Valadés, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los organos del poder. Una perspectiva histórica y comparada*, Città del Messico, UNAM, 2001, 76

trasmetta alla Camera dei deputati l'iniziativa della *Ley de Ingresos* e il progetto di *Presupuesto de Egresos de la Federación* al più tardi il 15 novembre⁸⁰⁷.

Esistono anche altre disposizioni costituzionali e appartenenti alla legislazione secondaria che favoriscono la posizione dell'Esecutivo in materia di bilancio. È il caso della pratica incostituzionale di autorizzare annualmente, nella Legge sulle Entrate, l'Esecutivo a stabilite importi aggiuntivi di finanziamento quando, a suo giudizio, è reso necessario da circostanze straordinarie⁸⁰⁸. In una posizione simile si trova la facoltà del Presidente, prevista dall'articolo 131 della CPEUM, di aumentare, diminuire o abolire, in seguito ad una delega del potere legislativo, i contingenti tariffari di esportazione e importazione emessi dal Congresso e di crearne altri; e così come di limitare e proibire le importazioni, le esportazioni e il transito dei prodotti quando lo ritenga urgente, al fine di regolare il commercio estero, l'economia messicana, la stabilità della produzione nazionale o di realizzare qualsiasi altro scopo a beneficio del Paese⁸⁰⁹.

Il Congresso rinuncia, quindi, al potere di borsa, consegnando al Presidente della Repubblica la politica fiscale, di indebitamento, di debito pubblico e di spesa, e dichiara in anticipo che non eserciterà le funzioni di controllo attribuitegli dalla Costituzione in questi ambiti⁸¹⁰.

Nella regolamentazione della contabilità pubblica messicana, inoltre, manca una clausola di salvezza per il caso in cui la Camera dei Deputati non approvi il bilancio entro l'inizio del nuovo esercizio finanziario. Questo aspetto della disciplina del bilancio, così come molti altri che caratterizzano l'ordinamento messicano, risente del contesto di assenza di pluralismo politico in cui è stata concepita. Anche se l'articolo 75 della Costituzione – che sancisce che la Camera, nell'approvare il bilancio, non può non indicare la retribuzione corrispondente a un impiego stabilito per legge – potrebbe far dedurre una forma di esercizio provvisorio in alcuni casi, nella misura fissata dall'antecedente *Presupuesto* o dalla legge che lo aveva stabilito, la Camera resta libera di esaminare, discutere, modificare – come chiarisce la riforma costituzionale del 2008 (art.

⁸⁰⁷ L. Testa, *Il bilancio pubblico in Messico: un diritto "di transizione"*, cit., 3721-3722

⁸⁰⁸ J. J. Orozoo Henríquez, *Comentario al artículo 49 de la Constitución*, in Aa.Vv., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Città del Messico, Colección Popular Ciudad de México, Serie Textos Jurídicos, 1993, 209

⁸⁰⁹ M. Amparo Casar, *Las bases político-institucionales del poder presidencial en México*, cit., 74

⁸¹⁰ J. Carpizo, *Notas sobre el presidencialismo mexicano*, in M. Kaplan (a cura di), *Estado, derecho y sociedad*, cit., 30

74.IV) – e dunque anche non approvare la legge di bilancio. Inoltre, l’articolo 126 – una delle poche norme attualmente in vigore nella forma del 1917 – stabilisce che non potrà essere effettuata alcuna spesa che non sia inclusa nel bilancio o determinata da una legge successiva⁸¹¹.

Infine, resta da analizzare la possibilità del veto sulle decisioni di bilancio. Trattandosi di un provvedimento monocamerale, la dottrina⁸¹², aveva in passato escluso questa possibilità, in base all’argomento della formulazione letterale dell’articolo 72, che riconosce il potere presidenziale per le leggi ordinarie ed i decreti che non rientrino nella competenza esclusiva di una delle due camere. Il problema è rimasto puramente teorico a lungo, dato che l’omogeneità politica tra l’Esecutivo e la maggioranza della Camera eliminava qualunque possibilità di conflitto. È diventato, invece, attuale, con il passaggio al governo diviso dopo la svolta di fine secolo⁸¹³. Nel 2004, infatti, per la prima volta dall’entrata in vigore del testo costituzionale del 1917, un Presidente – Fox – ha posto il veto sulla decisione di bilancio. A seguito del rifiuto del rinvio da parte della Camera, l’Esecutivo ha promulgato il provvedimento e chiesto l’intervento della Corte Suprema di Giustizia della Nazione. Quest’ultima, con una controversa decisione, assunta a maggioranza di 6 a 5, ha affermato la legittimità dell’azione dell’Esecutivo e della richiesta di riesame. La motivazione della sentenza, che opta per un’interpretazione sistematica e storico-evolutiva piuttosto che letterale, conclude ritenendo che il potere di veto del Presidente gli è riconosciuto riguardo tutte le decisioni di carattere legislativo assunte dal Congresso, indipendentemente dalle camere coinvolte, in quanto si tratta di uno strumento che esprime una necessaria forma di bilanciamento tra i poteri legislativo ed esecutivo⁸¹⁴. Questa tesi elaborata dalla Suprema Corte nella sua decisione del maggio 2005, detta dell’*inmodificabilidad*, e la lacuna in materia di *funding gap*, che potrebbe condurre il Paese in una situazione di caos che presumibilmente si risolverebbe a favore dell’Esecutivo⁸¹⁵, rappresentano, insieme alle questioni precedentemente analizzate, un netto sbilanciamento a favore del Presidente anche nella centrale materia finanziaria.

⁸¹¹ L. Testa, *Il bilancio pubblico in Messico: un diritto “di transizione”*, cit., 3723-3724

⁸¹² S.v., tra tutti, J. Carpizo - M. Carbonell, *Diritto costituzionale messicano*, Torino, Giappichelli, 2010, 163 e 174 ss.

⁸¹³ R. Tarchi, *La forma de gobierno en México: ¿del presidencialismo imperial a la “parlamentarización” del presidencialismo*, cit, 910

⁸¹⁴ J. M. Serna de la Garza, *The constitution of Mexico: a contextual analysis*, Oxford-Portland, Oxford University Press, 2013, 90

⁸¹⁵ L. Testa, *Il bilancio pubblico in Messico: un diritto “di transizione”*, cit., 3726

3.4 La ratifica delle nomine presidenziali

Nella recente storia messicana, come si è visto, da un punto di vista normativo, come si è visto, sono progressivamente aumentati o si sono consolidati i meccanismi di controllo istituzionale del Senato della Repubblica sull'azione del potere esecutivo, soprattutto in politica estera: la riforma costituzionale del 1977 ha conferito a questa camera il potere di analizzare la politica estera sviluppata dall'Esecutivo sulla base delle relazioni annuali che il Presidente presenta al Congresso (art. 76); nel 2004 la Legge sull'approvazione dei trattati internazionali in materia economica ha stabilito che i funzionari competenti devono riferirgli in merito alla negoziazione, alla conclusione e all'approvazione di trattati relativi a scambi di beni, servizi, investimenti, trasferimenti di tecnologia, proprietà intellettuale, doppia imposizione e cooperazione economica; nel 2007 l'approvazione del Senato alla firma dei trattati è stata estesa all'intero processo di conclusione degli stessi (artt. 76.I e 89.X); nel 2008 si è reso più flessibile il meccanismo di controllo dei viaggi del Presidente della Repubblica, stabilendo che questi può lasciare il territorio nazionale per un massimo di sette giorni informando preventivamente il Senato o la Commissione Permanente, mentre in caso di assenze importanti sarà necessaria l'autorizzazione dell'uno o dell'altro organo (art. 88)⁸¹⁶.

A differenza della Costituzione degli Stati Uniti d'America, però, la Costituzione messicana non conferisce alla camera alta un potere generale di *advice and consent* sulle nomine di competenza del Presidente. Il consenso del Senato è, invece, richiesto solo per alcune nomine specificamente indicate nella Costituzione. La riforma costituzionale del 9 agosto 2012 ha ampliato questi casi, prevedendo, all'articolo 76.II, che a questa camera spetti la ratifica della nomina del Procuratore Generale della Repubblica; degli ambasciatori; dei consoli generali; degli alti dipendenti del Tesoro; dei membri degli organi collegiali preposti alla regolamentazione delle telecomunicazioni, dell'energia e della concorrenza economica; dei colonnelli e degli altri alti capi dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica. Per quanto riguarda alcuni di questi funzionari, il Presidente però dispone, altresì, del potere di licenziarli. L'articolo 88.II della legge fondamentale lo specifica per gli ambasciatori, i consoli generali e gli alti impiegati del Tesoro. Per la

⁸¹⁶ J. M. Portilla Gómez, *El Senado como Cámara de control de la política exterior*, in P. Galeana (a cura di), *Organización y Funciones del Senado*, Città del Messico, Comisión Especial Encargada de los Festejos del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución Mexicana del Senado de la República, 2010, 56-57

maggior parte dei funzionari federali, invece, non è richiesta la conferma da parte del Senato e pertanto il Presidente mantiene il potere di nominarli e licenziarli liberamente⁸¹⁷.

Un altro elemento che riduce il potere di contrappeso del Senato è il ruolo che è stato gradualmente riconosciuto alla Commissione Permanente. Anche di questo tema si è già parlato appare opportuno, però, specificare due riforme in tal senso particolarmente illustrative di quanto si sostiene.

La prima, avvenuta nel 1928, ha stabilito che il Capo dell'esecutivo avrebbe potuto nominare i giudici della Corte Suprema con l'approvazione della camera alta o, in caso di vacanza, della Commissione Permanente. Allo stesso modo, le richieste di congedo e di dimissioni dei giudici della Corte possono essere presentate tanto al Senato come alla Commissione Permanente (art. 89. XVIII). Tale decisione, da una parte, evita di ritardare le nomine dei giudici della Corte Suprema, che potrebbe ridurre l'influenza che il Presidente solitamente esercita su questo alto organo giurisdizionale, in particolare nei casi di contenuto politico, e, dall'altra amplia di fatto i poteri dell'Esecutivo, riducendo la possibilità che il Senato possa intervenire⁸¹⁸.

La seconda, realizzata nel 1966, ha attribuito alla Commissione Permanente il potere di ratificare le nomine presidenziali, mentre fino ad allora in caso di vacanza del Congresso l'Esecutivo poteva solo effettuare in via provvisoria con la riserva di sottoporle all'approvazione del Senato una volta che si fosse riunito. È stato così reso palese che solitamente tale camera non mette in discussione le nomine del Presidente e si è, indirettamente, accresciuto il potere di quest'ultimo.

3.5 La funzione di controllo

L'ultimo elemento che si ritiene utile analizzare ai fini di questo lavoro è la funzione di controllo. L'efficacia degli strumenti predisposti a tale scopo nella vita parlamentare messicana è stata limitata, e il loro sviluppo ha addirittura ristagnato. Ciò si spiega, così come molti altri aspetti dell'ordinamento messicano, con la lunga coincidenza di uno stesso partito al Congresso e all'Esecutivo. Attualmente, nonostante il consolidamento di una pluralità sempre più significativa all'interno degli organi rappresentativi e

⁸¹⁷ M. Olivetti, *La reforma constitucional mexicana del 9 de agosto de 2012, entre racionalización débil de la forma de gobierno presidencial y tímida apertura a la democracia participativa*, cit., 423

⁸¹⁸ D. Valadés, *La Comisión Permanente del Congreso de la Unión*, in *Revista de la Facultad de Derecho de México*, cit., 456

l'alternanza alla presidenza, non mancano problematiche legate agli strumenti di controllo parlamentare. Si tratta essenzialmente della carenza di una regolamentazione adeguata affinché tali strumenti possano essere esercitati in modo efficace e produrre risultati tangibili; e del ruolo di secondo piano svolto dall'opposizione parlamentare, che dovrebbe essere l'attore maggiormente attivo nell'azione di riforma delle lacune della normativa in materia⁸¹⁹.

Alcuni dei principali strumenti di controllo riconosciuti al Legislativo sono già stati analizzati precedentemente, rilevandone l'efficacia e le problematiche, come il ruolo svolto dal Senato rispetto ad alcune nomine presidenziali e alla politica estera e dalle due camere, separatamente, nell'approvazione del *Plan Nacional de Desarrollo* e della *Estrategia Nacional de Seguridad Pública* e dell'*Informe presidencial* da parte di entrambe. Proprio in relazione a quest'ultimo la riforma costituzionale dell'agosto 2008 – seguita da quella del 2014 – ha introdotto un altro strumento di controllo, vale a dire l'interrogazione parlamentare, estendendolo anche ai casi previsti dall'articolo 93 della Costituzione. In particolare, il secondo comma dell'articolo 69 stabilisce che ciascuna delle camere analizza la relazione e può sia chiedere al Presidente di approfondire le informazioni attraverso un'interrogazione scritta che convocare i Segretari di Stato e i direttori degli enti parastatali, che devono comparire e presentare relazioni sotto giuramento. La citazione a comparire rivolta ai membri del governo, inoltre, può essere interpretata come una richiesta rivolta al Presidente, nella misura in cui essi non hanno la responsabilità politica delle loro azioni che dipendono dalle decisioni presidenziali. Pertanto, quando convocati dalle camere riferiscono su decisioni presidenziali⁸²⁰. L'articolo 93 prevede, invece, l'obbligo dei Segretari di riferire sullo stato dei rispettivi rami e prevede che ogni Camera possa convocarli così come può farlo nei confronti dei capi dei dipartimenti amministrativi. Una riforma del 1974 ha esteso l'obbligo di comparire anche ai direttori e agli amministratori degli enti federali decentrati e delle società a partecipazione maggioritaria statale. La convocazione, però, può essere effettuata da una delle due camere quando si discute una legge o si studia un affare riguardante i rispettivi rami e attività⁸²¹. L'aggiunta, nel 2008, di un quarto paragrafo

⁸¹⁹ C. Mora-Donatto, *Los nuevos desafíos del control parlamentario en México. Análisis y reflexiones*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 153/2018, 641

⁸²⁰ F. Tena Ramírez, *Derecho constitucional*, Città del Messico, Porrúa, 1985, 261

⁸²¹ D. Valadés, *Las relaciones de control entre el Legislativo y el Ejecutivo en México*, in D. Valadés, *Constitución y política*, cit., 195-196

all'articolo summenzionato consente alle camere di richiedere informazioni o documentazione ai responsabili delle agenzie e degli enti governativi federali, mediante un'interrogazione scritta, alla quale deve essere data risposta entro quindici giorni di calendario dal suo ricevimento. Tale facoltà è disciplinata nel dettaglio dai regolamenti di entrambe le camere⁸²² e rappresenta, a differenza di quello previsto dall'articolo 69, un potere proattivo del Legislativo in quanto è alle camere che spetta citare ai funzionari pubblici e questi ultimi, altro elemento significativo, sono obbligati a rispondere alle domande e interpellanze che gli vengono poste durante l'audizione.

⁸²² Nel caso della Camera dei Deputati, le aree tematiche in cui possono essere poste le domande sono le stesse in cui è suddiviso il glossario del rapporto presidenziale, ovvero: politica interna ed estera, politica sociale ed economica. A tal fine, i legislatori devono formulare le loro proposte, davanti ai rispettivi gruppi parlamentari, in modo conciso e riferirsi solo a un argomento di interesse generale, per consentire una risposta diretta. Spetta alla Giunta di Coordinamento Politico ricevere le proposte dei gruppi e dei deputati indipendenti e, entro un termine non superiore a dieci giorni, formulare una proposta di accordo parlamentare, stabilendo: il numero totale di interrogazioni; il numero di interrogazioni corrispondenti a ciascun gruppo, secondo il criterio di proporzionalità; e il testo delle interrogazioni ammesse. Una volta approvato l'accordo, il presidente della Camera invierà le domande al funzionario interessato, che dovrà rispondere entro quindici giorni dal loro recepimento. Le risposte che i funzionari dell'Esecutivo federale invieranno saranno rese note all'Assemblea plenaria e saranno pubblicate nella Gazzetta parlamentare e sul sito web della Camera. Inoltre, questo regolamento stabilisce che il presidente della Camera invierà le risposte dei funzionari alle commissioni competenti per la loro analisi e valutazione e se necessario queste potranno elaborare raccomandazioni. Sarà sempre il presidente della Camera che invierà le conclusioni o le raccomandazioni delle commissioni all'Esecutivo dopo averne riferito all'assemblea plenaria.

Il Regolamento del Senato, invece, distingue tre tipi di interrogazioni scritte: quelle previste dall'articolo 69 a proposito della relazione del Presidente della Repubblica; le interrogazioni e le interpellanze che i senatori, singolarmente o in gruppo, effettuano ai sensi dell'articolo 93 nei confronti dei funzionari pubblici e che prevedono la loro audizione; e, infine, le interrogazioni e le interpellanze senza udienza, che devono essere presentate per iscritto e firmate dai senatori che le pongono singolarmente o in gruppo. Nella prima ipotesi la Giunta di coordinamento di questa camera integrerà le interrogazioni formulate dai gruppi parlamentari in proporzione al numero dei loro membri e le presenterà all'Ufficio di Presidenza affinché le presenti alla plenaria, e, se necessario, le deferisca al Presidente della Repubblica. Le risposte di quest'ultimo saranno, poi, trasmesse alle commissioni e ai gruppi parlamentari competenti, che le analizzeranno. Le domande e le relative risposte vengono pubblicate nella Gazzetta del Senato. Le interrogazioni rientranti nella seconda tipologia devono essere preventivamente sottoposte all'Ufficio di Presidenza e sono inviate all'interessato, fatta salva la possibilità di porne altre durante la comparizione. Le domande e le interpellanze rivolte dai senatori alla persona che compare, sia per iscritto che oralmente, devono essere concise ed espresse in modo da consentire una risposta breve e diretta. Quando, a giudizio del presidente dell'Ufficio di Presidenza o della commissione, la persona che si presenta non risponde in questo modo, si dà nuovamente la parola al senatore che ha posto la domanda in modo che possa evidenziare le omissioni nella risposta. Ai sensi del Regolamento, quando un funzionario pubblico non risponda in modo soddisfacente o eluda le domande, il presidente dell'Ufficio di presidenza o il presidente della Giunta di coordinamento lo invita a rispondere per iscritto e a presentare le informazioni complete o quelle omesse entro cinque giorni dalla data dell'audizione. Se non lo fa, previ accordo della plenaria, viene convocato nuovamente. Infine, nel caso di interrogazioni e interpellanze ai funzionari pubblici senza udienza, nel caso in cui l'assemblea plenaria le approvi, il presidente le invia al funzionario pubblico a cui sono rivolte, mentre se non vengono approvate, si considerano respinte. Anche in questo caso, sia le domande che le risposte sono pubblicate sulla Gazzetta. (C. Mora-Donatto, *Los nuevos desafíos del control parlamentario en México. Análisis y reflexiones*, cit., 654 e ss.)

Si è già parlato, altresì, dei controlli finanziari competenza del Legislativo vale a dire l'approvazione della Legge sulle entrate e di quella relativa al bilancio (art. 74.IV). A ciò va aggiunta, in conformità con le disposizioni dell'articolo 73.VIII, l'approvazione da parte del Congresso delle basi per la stipula di prestiti da parte dell'Esecutivo sul credito della nazione, nonché l'approvazione di questi stessi prestiti e il riconoscimento e la moderazione del pagamento del debito nazionale. Le riforme del 1977 all'articolo 74.IV della Costituzione hanno contribuito a stabilire la portata di questo potere, con l'obiettivo di conoscere i risultati della gestione finanziaria, verificando se è stata adeguata ai criteri indicati nel bilancio e al raggiungimento degli obiettivi contenuti nei programmi⁸²³. Nella funzione di controllo finanziario è coinvolto anche un organo tecnico della Camera dei Deputati ovvero la *Auditoría Superior de la Federación* che, a norma dell'articolo 79 della CPEUM, è competente, tra l'altro, ad effettuare il controllo successivo delle entrate e delle spese dei poteri dell'Unione e degli enti pubblici federali. Dal 2008 questo articolo ne ha ampliato e specificato le aree di competenza e, a seguito delle riforme costituzionali del 2015 e del 2016, gli è stato attribuito il potere di controllare successivamente le entrate, le spese e il debito; le garanzie eventualmente concesse dal governo federale in relazione all'assunzione di prestiti da parte degli Stati e dei Comuni; nonché la gestione, la custodia e l'applicazione dei fondi e delle risorse dei poteri dell'Unione e degli enti pubblici federali. Può, inoltre, condurre verifiche sui risultati ottenuti nel raggiungimento degli obiettivi contenuti nei programmi federali. Questa disposizione costituzionale stabilisce anche che, nel caso in cui i risultati delle sue indagini siano ritenuti appropriati, può promuovere le opportune responsabilità davanti al Tribunale Federale di Giustizia Amministrativa e alla Procura Speciale per la Lotta alla Corruzione, per l'imposizione delle corrispondenti sanzioni a funzionari pubblici federali, statali, comunali, di Città del Messico e delle sue divisioni territoriali, e ai privati quando sono coinvolte le stesse risorse. Questo significativo ventaglio di poteri, però, è stato solo timidamente utilizzato⁸²⁴.

Infine, l'ultimo strumento di controllo da analizzare è la facoltà riconosciuta, a partire dal 1977, a 1/4 dei membri della Camera dei Deputati e alla metà di quelli del Senato di

⁸²³ D. Valadés, *Las relaciones de control entre el Legislativo y el Ejecutivo en México*, in D. Valadés, *Constitución y política*, cit., 199

⁸²⁴ C. Mora-Donato, *Los nuevos desafíos del control parlamentario en México. Análisis y reflexiones*, cit., 648-649

istituire commissioni di indagine sul funzionamento degli organismi decentrati e delle società a partecipazione statale maggioritaria, prevedendo che i risultati dell'indagine, nel primo caso, hanno carattere pubblico, mentre nel secondo possono essere resi noti solo all'Esecutivo federale (art. 93.3 CPEUM)⁸²⁵.

Come si anticipava, questi strumenti non hanno avuto nell'ordinamento messicano uno sviluppo e utilizzo tale da renderli effettivamente un contrappeso al potere presidenziale. L'interrogazione parlamentare, per essere tale, dovrebbe passare da una mera formalità a un vero e proprio strumento di controllo che si sviluppi in apposite sessioni di controllo parlamentare, in modo da consentire lo scambio verbale e diretto, e non solo per iscritto, in modo da realizzare un vero dialogo tra il potere esecutivo e quello legislativo. Inoltre, è importante sottolineare che l'interrogazione scritta che ciascuna camera può presentare al Presidente della Repubblica in occasione della Relazione annuale non è disciplinata dai regolamenti parlamentari, nonostante l'articolo 69.2 della CPEUM prevede che la Legge del Congresso e i suoi regolamenti avrebbero dovuto regolarne l'esercizio. Infine, le commissioni parlamentari d'inchiesta non hanno raggiunto l'importanza che questo tipo di organo dovrebbe avere in un regime democratico consolidato. Se nei primi anni successivi alla riforma del 1977, queste hanno avuto poca comprensione come strumenti di controllo, in un Congresso la cui maggioranza apparteneva al partito dell'Esecutivo in carica, annullandone l'esistenza non essendoci un'opposizione sufficiente per crearle, a ciò si è aggiunta un'interpretazione distorta di questo paragrafo. Per molti anni si è ritenuto che per la creazione di questo tipo di commissioni fosse necessario il consenso o l'autorizzazione del *plenum* delle camere, una situazione non contemplata dalla Costituzione e che spesso viene sostenuta per evitare commissioni che possano rappresentare un problema per la maggioranza al potere.

Nel 1979, solo due anni dopo la riforma costituzionale, la Commissione Banpesca evidenziò, nel suo rapporto finale, la necessità di legiferare sui poteri investigativi concessi al Congresso dell'Unione dall'articolo 93 della CPEUM⁸²⁶. Questa raccomandazione è ancora valida più di quarant'anni dopo l'incorporazione di questi strumenti nel testo costituzionale e li riguarda tutti indistintamente.

⁸²⁵ D. Valadés, *Las relaciones de control entre el Legislativo y el Ejecutivo en México*, in D. Valadés, *Constitución y política*, cit., 196

⁸²⁶ C. Mora-Donatto, *Los nuevos desafíos del control parlamentario en México. Análisis y reflexiones*, cit., 657 e ss.

4. Una forma di governo – ancora – a preponderanza presidenziale

Come si è visto nelle precedenti pagine, la transizione alla democrazia vissuta dal Messico rappresenta un *unicum* nel panorama comparato. Il sistema costituzionale e le circostanze politiche ereditate dalla Rivoluzione diedero luogo alla formazione di un sistema caratterizzato da UN “partito egemonico”, molto simile ad un regime autoritario, in cui il ramo esecutivo ha dominato su quello legislativo anche grazie al ruolo del Partito Rivoluzionario Istituzionale (PRI). L’ipertrofia presidenziale, come illustrato, ha radici storiche e cause politiche, che hanno dato vita alle cd. “*facultades metaconstitucionales*”, ma, come si è messo in luce nell’analisi condotta, risulta altresì dal disegno costituzionale.

In questa sede si intendono riprendere brevemente alcune riflessioni circa gli elementi formali che rendono il Presidente il centro intorno al quale si sviluppa la forma di governo messicana, allontanandosi, quindi, dal presidenzialismo statunitense e tracciando la prospettiva di un “tipo” distinto.

Così come in ogni forma di governo presidenziale, il Presidente messicano è allo stesso tempo Capo di Stato e di governo. Pertanto, da un lato, è responsabile della conduzione della politica estera e, in base a quanto illustrato precedentemente, è evidente che la Costituzione gli riconosca un ruolo centrale rispetto all’azione estera dello Stato e si ritiene possibile considerare quest’aspetto un ulteriore elemento della sua posizione predominante all’interno del disegno istituzionale messicano data la rilevanza sempre maggiore delle decisioni internazionali per il diritto interno.

Dall’altro lato, in quanto Capo del governo definisce l’indirizzo politico generale e si pone al vertice dell’amministrazione federale. Per quanto riguarda il primo aspetto l’unico effettivo potere di controllo attribuito al Congresso rispetto ai principali atti di indirizzo politico del Presidente riguarda la Relazione presidenziale che apre i lavori della prima sessione ordinaria del Congresso, dato che viene esplicitamente attribuita a ciascuna camera la facoltà di realizzare interrogazioni scritte al Presidente in merito al contenuto dell’*informe*. Lo stesso non si può dire per gli altri due atti presidenziali di indirizzo in quanto, sia nel caso del Piano di Sviluppo Nazionale che della Strategia Nazionale di Sicurezza Pubblica, anche se viene riconosciuto il potere di approvarli, rispettivamente, alla Camera e al Senato, queste non possono realizzare osservazioni vincolanti. Inoltre, si ritiene che la decisione di attribuire alle due diverse camere singolarmente questa facoltà rappresenti un ulteriore elemento di indebolimento della funzione di controllo esercitata

dall'organo legislativo su quello esecutivo e, quindi, un'ulteriore componente della distorsione del sistema di *check and balance*.

Per quanto concerne sempre la funzione di controllo e l'effettivo potere del Congresso come contrappeso al potere presidenziale, come dettagliatamente illustrato nelle precedenti pagine, gli strumenti a ciò preposti non hanno avuto nell'ordinamento messicano uno sviluppo e utilizzo tale da renderli effettivi ed efficaci. L'interrogazione parlamentare, per essere tale, dovrebbe passare da una mera formalità a diventare un vero e proprio strumento di controllo in apposite sessioni; l'interrogazione scritta che ciascuna Camera può presentare al Presidente della Repubblica in occasione della presentazione della relazione annuale non è disciplinata dai regolamenti parlamentari; e le commissioni parlamentari d'inchiesta non hanno raggiunto l'importanza che questo tipo di organo dovrebbe avere in un regime democratico consolidato

Come già detto, in quanto vertice dell'amministrazione federale il Presidente dispone di significativi poteri di nomina e, a differenza della Costituzione statunitense, quella messicana non conferisce al Senato un potere generale di *advice and consent* su queste nomine. Il consenso della camera alta, infatti, è richiesto solo per alcune nomine indicate dalla Costituzione, ampliate con la riforma costituzionale del 2012, e per la maggior parte di questi funzionari il Presidente dispone del potere di licenziarli.

È innegabile, però, che nella recente storia messicana, da un punto di vista normativo, come si è visto, sono progressivamente aumentati o si sono consolidati i meccanismi di controllo istituzionale di questo ramo del Congresso sull'azione del potere esecutivo, in particolare rispetto all'azione estera. Tra le facoltà che gli sono riconosciute vi sono, ad esempio, analizzare la politica estera sulla base delle relazioni annuali che il Presidente presenta al Congresso ed essere tenuto al corrente circa la negoziazione, la conclusione e l'approvazione di trattati internazionali in materia economica.

Ad essere particolarmente significativo nell'analisi del presidenzialismo latinoamericano, come noto, sono le facoltà di colegislatore riconosciute ai presidenti di quest'area. In Messico, il Presidente dispone di un generale potere di iniziativa legislativa – almeno fino all'introduzione dei cd. deputati di partito nel 1963, appannaggio quasi esclusivo della presidenza data l'esistenza di un partito egemone – e del monopolio dell'iniziativa in materia di bilancio caratterizzata, altresì, da un atipico

monocameralismo per il suo *iter* legislativo che indebolisce ulteriormente il ruolo del Parlamento.

Il Capo dell'Esecutivo dispone, inoltre, della facoltà di presentare disegni di legge di *trámite preferente*. Pertanto, da un lato, gli viene concessa la possibilità di influenzare l'agenda del Congresso e, dall'altro, viene stabilito un limite di tempo per il voto parlamentare su alcuni disegni di legge. Si tratta di una tecnica di razionalizzazione "presidenzialista", anche se debole, volta a rafforzare – seppur lievemente – l'Esecutivo rispetto al Legislativo. Un altro strumento che permette alla presidenza di influenzare, seppur non in modo significativo, l'agenda dei lavori parlamentari è la possibilità che il Presidente decida quando le camere dovranno aggiornare i propri lavori, se le stesse non trovano un accordo in merito, e la facoltà di convocarle per sessioni straordinarie.

Il Presidente messicano, inoltre, può esercitare poteri legislativi che in "tempo di pace" spettano al Congresso; può, in caso di urgenza o per realizzare "qualsiasi altro scopo" a beneficio del Paese, aumentare, diminuire o sopprimere le quote delle tariffe di esportazione e importazione, così come crearne altre e limitare o proibire le importazioni o il transito di determinati prodotti; e può adottare "medidas de salubridad".

Per quanto concerne, infine, il potere di veto questo può essere totale o parziale. Quest'ultimo, tendenzialmente, aumenta i poteri del Presidente nell'attività legislativa, nell'ordinamento messicano però l'Esecutivo non può procedere alla promulgazione delle sole norme non contestate. Pertanto, sia nel caso di veto parziale che totale il progetto di legge deve essere rinviato integralmente alla camera che lo ha approvato per prima, così da evitare che il Congresso sia espropriato del potere di revisione. Inoltre, a partire dalla riforma del 2012, è previsto un esplicito divieto di ricorrere al cd. *veto de bolsillo*.

Al fine di poter verificare compiutamente se vi è una prevalenza del potere esecutivo su quello legislativo si è ritenuto indispensabile analizzare anche il disegno di quest'ultimo. Così come per le "facoltà metacostituzionali" dei presidenti, anche per lo studio del Congresso è necessario tenere in considerazione che la tradizionale relazione asimmetrica tra questo e il Governo rientra in una sorta di "cultura della sottomissione"⁸²⁷ dato che, soprattutto nel periodo dell'egemonia, i rappresentanti non hanno utilizzato pienamente i poteri attribuitigli dalla Costituzione. Il ruolo subalterno del Congresso, però, è derivato non solo dalla presenza di un partito egemone e quindi dalla pratica politica, della quale

⁸²⁷ D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit., 296 e ss.

si è parlato a lungo, ma anche da alcune decisioni formali adottate nel disegno costituzionale.

Il primo elemento che è venuto in rilievo in questa analisi è stata la decisione dei costituenti di prevedere limitazioni temporali alla durata delle sessioni del Congresso e il ruolo della Commissione Permanente. Inoltre, il graduale ma significativo aumento del numero di poteri concessi a quest'organo, ha comportato un virtuale ampliamento dei poteri del Presidente della Repubblica.

Un'altra limitazione che ha a lungo caratterizzato il mandato parlamentare è stata quella temporale. Il passo più radicale in questa direzione è stato compiuto nel 1933, quando venne abolita la rielezione successiva dei parlamentari federali e di quelli statali. In tal modo non solo si rafforzò il potere "metacostituzionale" del Presidente di decidere le sorti dei componenti del suo partito, ma si rese anche più difficile per il Legislativo utilizzare i propri poteri, tra i quali quello di controllo; si ridusse notevolmente la possibilità di professionalizzare la carriera parlamentare e di rafforzare il rapporto con l'elettorato. Impedendo, in definitiva, il consolidamento dell'autonomia del Congresso nei confronti dell'Esecutivo⁸²⁸. La possibilità di rielezione dei legislatori è stata prevista nuovamente solo dalla riforma del 2014, la loro ricandidatura, però, è subordinata ad una serie di requisiti, precedentemente trattati, che rendono evidente la volontà di rafforzare la figura dei parlamentari e di indipendizzarli dalle dinamiche di partito e dal controllo del Presidente, ma stabilendo comunque dei limiti perentori.

Dall'analisi realizzata in questo capitolo e da queste ultime riflessioni appare possibile affermare che la forma di governo messicana sia ancora inclinata considerevolmente a favore del Presidente, malgrado il processo di democratizzazione vissuto dal Paese e nonostante le riforme intercorse negli ultimi anni. Queste ultime, inoltre, sono state caratterizzate da un particolare "gattopardismo" volto, da una parte, a rafforzare il Legislativo ma non eccessivamente e, dall'altra, ad accrescere indirettamente le facoltà della presidenza.

⁸²⁸ L. Valencia Escamilla, *Representación y reelección legislativa México: la elección federal de 2021*, cit., 103

Capitolo IV

L'attuale assetto istituzionale e le sue dinamiche

SOMMARIO: 1. La riforma del 2014 – 1.1 Le modifiche al modello di rappresentanza – 1.2 La possibilità di formare governi di coalizione – 2 La presidenza López Obrador: un'ulteriore evoluzione della forma di governo? – 2.1 Il rapporto della presidenza con gli organi autonomi – 2.2 Lo stile legislativo di López Obrador – 2.3 La rivitalizzazione della Guardia Nazionale – 2.4 Le tre facce della consulta popular – 2.4.1 La revoca di mandato presidenziale – 2.5 Le elezioni del 2021 e la coda dei governatorati nel 2022: né vinti né vincitori – 3. Una prima valutazione alla luce delle ultime elezioni e della *revocación de mandato*

1. La riforma del 2014

Come si è visto, l'ordinamento messicano è stato caratterizzato da innumerevoli riforme che hanno riguardato prevalentemente la legislazione elettorale e che sono state, altresì, causa e conseguenza di cambiamenti nel funzionamento della forma di governo. La riforma del 2014 è, però, particolarmente significativa in quanto oltre ad avere ad oggetto, come le precedenti, la legislazione elettorale, in particolare quella di contorno, è la prima che ha riguardato in maniera significativa la forma di governo.

Già il 9 agosto 2012, il Presidente Felipe Calderón Hinojosa promulgò una riforma costituzionale in materia politica che ebbe ad oggetto principalmente tre aspetti. Il primo era il ruolo propulsivo dell'Esecutivo all'interno della procedura legislativa federale attraverso la facoltà, già trattata in precedenza, di individuare fino a due progetti di legge da sottoporre ad un esame prioritario da parte delle Camere. Il secondo riguardava la sostituzione del Presidente della Repubblica in caso di assenza assoluta o temporanea. Prima di questa riforma, la Costituzione prevedeva che in questi casi il Congresso avrebbe eletto un nuovo Presidente o che, qualora non fosse in sessione, a farlo provvisoriamente sarebbe stata la Commissione permanente, che allo stesso tempo avrebbe dovuto convocare a tal fine il Congresso. Il nuovo testo degli articoli 84 e 85 della CPEUM prevede che sarebbe stato il Segretario dell'Interno a ricoprire l'incarico fino all'elezione, sempre da parte del Congresso, di un Presidente *ad interim* o un Presidente sostituto. Si conferì così a questo membro del Governo, tradizionalmente il “numero due” dell'Esecutivo e nell'era della “dittatura perfetta” spesso successore del Presidente in

carica, uno *status* formale diverso da quello degli altri ministri. Tuttavia, non ci si spinse fino a renderlo un vero e proprio vicepresidente o un coordinatore del governo, sulla falsariga del primo ministro previsto dalle Costituzioni peruviane del 1979 e del 1993 o del capo di gabinetto introdotto dalla riforma costituzionale argentina del 1994. Inoltre, si specificò che i suoi poteri, in sostituzione del Presidente, sarebbero stati limitati e, in particolare, non avrebbero potuto licenziare gli altri membri dell'esecutivo se non con il consenso del Senato, di cui non ha bisogno il Presidente *pleno jure*. Infine, il terzo aspetto della riforma costituzionale del 2012 riguardò le procedure di democrazia partecipativa, aggiornando l'elenco dei diritti politici dei cittadini messicani, contenuto nell'articolo 35 della CPEUM, introducendo l'iniziativa legislativa e la consulta popolare.

Questa riforma è intervenuta, senza incidere realmente, in un contesto caratterizzato da una pratica politica radicalmente nuova in Messico, dove non solo il pluralismo partitico era divenuto reale ma aveva portato alla formazione, a partire dal 1997, di “governi divisi” in quanto nessun partito, né il Partito Rivoluzionario Istituzionale né il Partito d'Azione Nazionale, vincitore delle elezioni presidenziali del 2000 e del 2006, era riuscito ad avere il controllo della presidenza della Repubblica e la maggioranza in entrambe le Camere del Congresso. Al fine di limitare l'*empasse* risultante emersero nel dibattito sulla riforma politica diverse ipotesi: istituzionalizzare la pratica delle coalizioni parlamentari, incoraggiando la formazione di veri e propri governi di coalizione; rafforzare la componente maggioritaria del sistema elettorale per l'elezione delle due Camere, reintroducendo nella legge elettorale una “clausola di governabilità”; introdurre elementi parlamentari all'interno della forma di governo presidenziale; rafforzare la capacità di *leadership* politica del Presidente nella procedura legislativa⁸²⁹.

Nonostante la riforma del 2012, il contesto appena descritto rimase pressoché immutato e durante i primi due anni di governo del Presidente priista Peña Nieto il PRI, il PAN e il PRD conclusero un accordo chiamato “El pacto por México”, approvato nel dicembre 2013 e promulgato il successivo 10 febbraio. Tale accordo prevedeva, tra l'altro, di introdurre nell'ordinamento messicano un elemento tipico delle forme di governo parlamentari, vale a dire la possibilità di formare governi di coalizione. La riforma, che riguardò tanto il testo costituzionale come la legge secondaria, assolse anche al compito

⁸²⁹ M. Olivetti, *La reforma constitucional mexicana del 9 de agosto de 2012, entre racionalización débil de la forma de gobierno presidencial y tímida apertura a la democracia participativa*, in UNED. *Revista de Derecho Político*, n. 89/2014, 415 e ss.

di integrare alcune leggi lasciate in sospeso dalla riforma politica immediatamente precedente⁸³⁰ e modificò diverse aree dello Stato, tra cui la materia politico-elettorale⁸³¹. In particolare, riguardò le istituzioni elettorali e nello specifico la loro organizzazione interna e la selezione dei membri, elementi già analizzati in precedenza; i diritti politici dei cittadini in materia di consultazione, iniziativa popolare e voto extraterritoriale; il modello di rappresentanza politica stabilendo regole più permissive, come la rielezione dei legislatori e le candidature indipendenti, e la parità di genere nelle candidature; e il potere esecutivo, prevenendo la possibilità di formare governi di coalizione⁸³². In questa sede ci si soffermerà solo sugli ultimi due aspetti menzionati in quanto utili a comprendere l'impatto che tale riforma ha avuto sulla forma di governo messicana.

1.1 Le modifiche al modello di rappresentanza

Come anticipato, la riforma del 2014 apportò notevoli modifiche, in linea generale, al modello della rappresentanza introducendo la parità di genere nella presentazione delle candidature, il voto dei cittadini messicani risiedenti all'estero, il riconoscimento delle candidature indipendenti e la possibilità di rielezione dei legislatori sia a livello federale che a livello locale.

L'11 ottobre 2013, durante la celebrazione del 60° anniversario del suffragio femminile istituito nel 1953, il Presidente Peña Nieto annunciò che avrebbe inviato un'iniziativa di riforma per garantire che la metà delle candidature registrate dai partiti politici per il Congresso dell'Unione fossero di donne. Nel mezzo di questo dibattito, il 15 ottobre, il Senato approvò l'iniziativa di riforma del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIP). L'articolo 19 del COFIP stabiliva che sul totale delle domande di iscrizione, per le candidature presentate dai partiti o dalle coalizioni all'Istituto Federale Elettorale, dovesse esserci almeno il 40% di candidate – sia titolari che supplenti e sia per i collegi uninominali che per quelli plurinominali. Tale sistema era

⁸³⁰ H. Zamitiz Gamboa, *La reforma político-electoral 2014-2015: ¿híbrido institucional o avance gradual del sistema democrático en México?*, in *Estudios Políticos*, n. 40/2017, 12

⁸³¹ A. Escamilla Cadena, *La reforma político electoral de 2014 en México: el reto de una nueva legislación electoral*, in A. C. Báez - F. Reveles Vázquez (a cura di), *Reglas, votos y prácticas: hacia una representación política democrática en México?*, Città del Messico, UNAM, Cámara de Diputados (LXIII Legislatura), 2016, 23; C. M. Navarro Fierro, *Panorama de la reforma electoral 2014 y el nuevo diseño institucional en México*, cit., 2

⁸³² A. Escamilla Cadena, *La reforma político electoral de 2014 en México: el reto de una nueva legislación electoral*, in A. C. Báez - F. Reveles Vázquez (a cura di), *Reglas, votos y prácticas...*, cit., 24

risultato fallimentare in quanto i partiti adottarono una serie di stratagemmi per garantire il seggio ai loro candidati uomini, come la candidatura delle donne solo nei seggi dove era noto che il partito non avrebbe vinto o nel ruolo di “juanitas”. Si tratta della pratica per cui le donne risultate vincitrici erano costrette a dimettersi a favore della candidatura supplente, che naturalmente era occupata da un uomo⁸³³. Nell’ambito del processo elettorale federale del 2012 e proprio dato il mancato rispetto da parte di alcune forze politiche delle quote di genere, il Tribunale Elettorale del Potere Giudiziario della Federazione, attraverso una sentenza⁸³⁴, stabilì il primato della quota su qualsiasi altra procedura di selezione interna per la nomina dei candidati utilizzata dai partiti politici, comprese le elezioni interne, in modo garantirne sempre il rispetto⁸³⁵.

La riforma del 2014 sostituì al sistema di quote quello della parità prevedendo a livello costituzionale che le candidature di uomini e donne per la Camera dei Deputati, il Senato della Repubblica e i Congressi statali sarebbero dovute essere pari al 50% del totale delle candidature. Tale riforma comportò anche diverse modifiche alla legislazione ordinaria che ebbero come obiettivo rimediare alle distorsioni che si erano verificate fino a quel momento. In particolare, venne stabilito che le “circoscrizioni perdenti”, ovvero quelle in cui i partiti politici avevano ottenuto meno voti nelle elezioni immediatamente precedenti, non sarebbero potute essere assegnate esclusivamente a un solo genere (LGPP, art. 3.5); che la parità di genere avrebbe dovuto essere rispettata anche nei casi in cui i partiti prevedevano una procedura di selezione interna (LEGIPE, articolo 26.4); che il binomio dei candidati sarebbe dovuto essere composto da membri dello stesso genere e nel caso delle candidature al Senato sarebbe dovuta essere registrata una lista con due formule, ciascuna di un genere (LEGIPE, art. 14.3 e .4); che nell’integrazione delle liste di rappresentanza proporzionale vi sarebbe dovuta essere alternanza di genere e il candidato titolare e quello supplente avrebbero dovuto avere lo stesso genere (LEGIPE, art. 234); che i partiti politici avrebbero dovuto destinare il 3% del loro bilancio annuale alla promozione e al rafforzamento della *leadership* femminile (LGPP, 51.1, cla. a, base V)⁸³⁶.

⁸³³ H. Zamitiz Gamboa, *La reforma político-electoral 2014-2015: ¿híbrido institucional o avance gradual del sistema democrático en México?*, cit., 30

⁸³⁴ Si tratta della sentenza SUP-JDC-12624/2011, nota come “anti-juanitas”

⁸³⁵ C. M. Navarro Fierro, *Panorama de la reforma electoral 2014 y el nuevo diseño institucional en México*, cit., 6

⁸³⁶ K. M. Gilas - A. V. Méndez Pacheco, *Entre cuotas y violencia de género: avances y retrocesos en la participación política de las mujeres en México*, in *Hallazgos*, vol. 15, n. 29/2018

Per quanto riguarda il voto dei cittadini messicani residenti all'estero, venne stabilito che questi avrebbero potuto votare non solo per le elezioni presidenziali, come previsto fin dal 2005, ma anche per la formazione del Senato e per la carica di Governatore. Per rendere ciò possibile vennero introdotte sia la possibilità di ottenere la credenziale elettorale anche dall'estero che diverse modalità di esercizio del voto ossia per posta – come già previsto precedentemente –, elettronicamente ovvero recandosi di persona in luoghi prestabiliti all'interno di ambasciate e consolati⁸³⁷.

Particolarmente interessate è stata la previsione, o meglio la reintroduzione delle candidature indipendenti in condizioni di uguaglianza. La possibilità per i cittadini messicani di candidarsi al di fuori di una lista partitica è variata nel corso dell'evoluzione della legislazione elettorale ed è stata strettamente connessa alla storia partitica: le candidature indipendenti sono state permesse fino a quando non è apparsa la necessità di rafforzare i partiti, espressa nella riforma elettorale del 1946, e sono state reintrodotte, dalla riforma elettorale del 2012, quando si ritenne concluso questo processo di rafforzamento partitico. Le candidature indipendenti – che possono essere definite come un completamento del diritto di voto attivo e passivo sancito dell'articolo 35 della CPEUM⁸³⁸ – sono state riconosciute dalla legislazione ordinaria messicana a partire dalla Legge Elettorale del 19 dicembre 1911⁸³⁹. Anche quella che può essere considerata la prima legge elettorale dello Stato democratico, la *Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente* del 20 settembre 1916, si riferì ai partiti politici e ai candidati indipendenti attribuendogli gli stessi diritti⁸⁴⁰. La riforma del 1946, invece, eliminò la possibilità delle candidature indipendenti segnalando che solo i partiti politici avrebbero potuto registrare candidati (art. 60)⁸⁴¹. Tale decisione, come si anticipava, derivò da ragioni politiche piuttosto che tecniche e rispose ad interessi particolari e partitici e non generali e apartitici.

La motivazione di questa scelta deve essere fatta risalire ai primi anni di vita del Partito Rivoluzionario Istituzionale e al suo scopo principale: istituzionalizzare la lotta per il

⁸³⁷ C. M. Navarro Fierro, *Panorama de la reforma electoral 2014 y el nuevo diseño institucional en México*, cit., 16

⁸³⁸ J. Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad..*, cit., 236

⁸³⁹ S.v., tra gli altri, Á. Arreola Ayala, *Estudio introductorio*, in *La Ley Electoral de 1911: un instrumento revolucionario*, Città del Messico, TEPJF, UNAM, 2012

⁸⁴⁰ J. Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad..*, 241

⁸⁴¹ *Ibidem*, 27

potere. Per farlo necessitava di centralizzare la nomina dei candidati e controllare la rotazione dei quadri politici nel Governo e nel Congresso. Basti pensare che a tal fine, già nel 1932, l'allora Partito Nazionale Rivoluzionario aveva organizzato un Congresso Nazionale dei Legislativi statali per convincerli ad effettuare alcune modifiche alla legislazione elettorale locale quali la centralizzazione delle elezioni federali e statali, rimuovendo le competenze dei comuni, il divieto di rielezione a posizioni ad elezione popolare e la soppressione delle candidature indipendenti⁸⁴².

Come già detto, la possibilità di presentare candidature indipendenti era stata reintrodotta nel 2012, attraverso una riforma costituzionale, ma non in condizione di uguaglianza ed equità con i candidati partitici. Nel 2014, invece, venne garantito anche ai candidati indipendenti l'accesso al finanziamento pubblico e allo spazio gratuito in radio e televisione nei periodi e ai fini della campagna elettorale⁸⁴³. L'articolo 116 (IV.k) della CPEUM stabilì che le costituzioni e le leggi elettorali locali avrebbero dovuto regolare il regime applicabile alla nomina, alla registrazione, ai diritti e agli obblighi dei candidati indipendenti, garantendogli il diritto al finanziamento pubblico e all'accesso alla radio e alla televisione⁸⁴⁴. Per quanto concerne, la registrazione di queste candidature venne stabilito che la competenza sarebbe spettata all'INE per le candidature federali e agli OPLE per quelle locali. I requisiti necessari a tal fine sarebbero stati a per le prime: l'1% della Lista Nominale, composta da elettori di almeno 17 entità e almeno l'1% in ciascuna di esse, per la presidenza della Repubblica; il 2% della Lista Nominale dell'entità federativa, composta da elettori di almeno la metà delle circoscrizioni e almeno l'1% della Lista Nominale di ciascuna di esse, per il Senato; infine, per la Camera dei Deputati sarebbe stato necessario il 2% della Lista nominale della circoscrizione, composta da elettori provenienti da almeno la metà delle sezioni elettorali e almeno l'1% della Lista nominale di ciascuna di esse⁸⁴⁵.

⁸⁴² I. B. Flores, *El problema de las candidaturas a-partidistas, independientes o sin partido*, in J. Ackerman (a cura di), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, Città del Messico, UNAM, 2009, 242

⁸⁴³ C. M. Navarro Fierro, *Panorama de la reforma electoral 2014 y el nuevo diseño institucional en México*, cit., 7

⁸⁴⁴ L. A. Corona Nakamura, *La reforma constitucional en materia político-electoral en México 2014*, cit., 55

⁸⁴⁵ C. Ortiz Hernández, *Aspectos generales de la reforma constitucional en materia político-electoral 2014, en México*, in *Letras Jurídicas*, n. 35/2017, 75

Sicuramente l'elemento, relativo al modello di rappresentanza, più rilevante ai fini di questo lavoro di tesi è stata l'introduzione nel 2014 della rielezione per le cariche di deputato e senatore a livello federale e dei deputati locali in quanto ha comportato la possibilità di una professionalizzazione della classe politica indipendente dal controllo presidenziale. Come visto nei capitoli precedenti il tema della rielezione è particolarmente significativo in America Latina e in Messico ha subito diverse modifiche a seconda delle congiunture storiche, per cui il principio del divieto di rielezione immediata era stato elevato a rango costituzionale già nel 1875 ed era stato il baluardo della Rivoluzione messicana iniziata nel 1915. Questo principio è stato, solo in parte, modificato dalla riforma in analisi che prevede agli articoli 59, 115 e 116, sezione II della Costituzione l'istituto della rielezione per i legislatori federali e locali, come analizzato nel precedente capitolo.

1.2 La possibilità di formare governi di coalizione

Come si è detto, particolarmente rilevante è che la riforma in analisi modificò un elemento proprio del regime politico relazionato direttamente con il sistema presidenziale, nello specifico alcune prerogative del Presidente (art. 89, CPEUM). Come si è visto, a partire dal 1997 nessun mandatario aveva contato sulla maggioranza del suo partito al Congresso mentre precedentemente l'omogeneità partitica tra Congresso e presidenza aveva occultato la difficoltà dell'Esecutivo di portare avanti il proprio programma di governo e il rischio di lunghi periodi di paralisi istituzionali. L'estrema dipendenza del buon funzionamento dell'Esecutivo dall'omogeneità partitica aveva, infatti, condizionato negativamente il funzionamento del governo e il punto V del "Patto per il Messico", intitolato "Accordi per la *governance* democratica", prendendo atto di ciò stabiliva l'impegno a promuovere una riforma costituzionale volta a conferire al Presidente il potere di scegliere se governare con l'appoggio di una minoranza politica o attraverso una coalizione legislativa e di governo⁸⁴⁶. Con la riforma del 2014, infatti, si stabilì che il Presidente, al fine di raggiungere una governabilità democratica, avrebbe

⁸⁴⁶ H. Zamitiz Gamboa, *La reforma político-electoral 2014-2015: ¿híbrido institucional o avance gradual del sistema democrático en México?*, cit., 40

potuto realizzare un governo di coalizione in qualsiasi momento del suo mandato⁸⁴⁷, la cui durata sarebbe stata decisa dall'accordo di coalizione stesso⁸⁴⁸.

A tal fine sarebbero stati necessari tre elementi: una coalizione con i partiti presenti al Congresso per raggiungere la maggioranza richiesta per l'approvazione delle leggi ordinarie e di riforma costituzionale; un gabinetto composto da membri dei partiti coalizzati, per cui il Presidente avrebbe dovuto formare una compagine governativa bipartitica o multipartitica a seconda della coalizione stipulata; e il potere legislativo, in particolare il Senato, sarebbe stato competente a ratificare i segretari proposti dall'Esecutivo⁸⁴⁹, con la sola eccezione di quelli di Difesa e Marina⁸⁵⁰, e ad approvare l'accordo di coalizione e il programma. Qualora il Presidente avesse deciso di non formare un governo di coalizione, il Senato avrebbe mantenuto la competenza a ratificare solo le nomine del *Secretario de Relaciones Exteriores* e del *Fiscal General de la República*, mentre la camera bassa quella del *Secretario de Hacienda* (art. 89, CPEUM.)⁸⁵¹. Questi elementi avevano l'obiettivo di conferire al Legislativo un maggior controllo sulle nomine presidenziali.⁸⁵²

2. La presidenza López Obrador: un'ulteriore evoluzione della forma di governo?

Come si è precedentemente illustrato è possibile suddividere l'evoluzione della forma di governo messicana nei periodi della "costruzione del sistema", del "presidenzialismo egemonico" e dell'"alternanza". Si è, altresì, già detto che si ritiene possibile individuare un quarto periodo iniziato con la tornata elettorale del 1° luglio 2018, che è stata caratterizzata dall'elezione di entrambe le camere e della presidenza. Vinse con una larga maggioranza al Congresso il partito *Movimiento de Regeneración Nacional* (MORENA)

⁸⁴⁷ C. Ortiz Hernández, *Aspectos generales de la reforma constitucional en materia político-electoral 2014, en México*, cit., 73

⁸⁴⁸ H. Zamitiz Gamboa, *La reforma político-electoral 2014-2015: ¿híbrido institucional o avance gradual del sistema democrático en México?*, cit., 41

⁸⁴⁹ A. Escamilla Cadena, *La reforma político electoral de 2014 en México: el reto de una nueva legislación electoral*, in A. C. Báez - F. Reveles Vázquez (a cura di), *Reglas, votos y prácticas...*, cit.

⁸⁵⁰ C. M. Navarro Fierro, *Panorama de la reforma electoral 2014 y el nuevo diseño institucional en México*, 4

⁸⁵¹ A. Escamilla Cadena, *La reforma político electoral de 2014 en México: el reto de una nueva legislación electoral*, in A. C. Báez - F. Reveles Vázquez (a cura di), *Reglas, votos y prácticas...*, cit., 33

⁸⁵² D. Váldez, *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*, Città del Messico, FCE, 2008, 255

e con un appoggio altrettanto significativo– circa il 53% dei voti – divenne presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO), *leader* di MORENA.

Queste elezioni sono state definite, da una parte della dottrina, “le elezioni della democrazia” in quanto hanno dimostrato la maturità della legislazione elettorale messicana e del corpo elettorale stesso, tanto da far ritenere concluso il lungo processo di democratizzazione vissuto dal Messico. Dopo i governi panisti di Vicente Fox nel 2000 e Felipe Calderón nel 2006 e il ritorno alla Presidenza dell'ex partito egemone con Enrique Peña Nieto nel 2012, la carica presidenziale è stata, infatti, assegnata al candidato di un partito di nuova formazione. Inoltre, il processo elettorale del 2018 è stato caratterizzato da alti livelli di partecipazione, intorno al 63.42%, da condizioni di competizione elettorale senza precedenti e da un risultato decisamente positivo in termini di legittimità democratica. Oltre a numerose cariche da eleggere sia a livello federale che locale⁸⁵³, vi è stata anche una significativa varietà di partiti politici partecipanti e le coalizioni presentatesi sono state 3: *Juntos Haremos Historia* (MORENA, PT, PES); *México al Frente* (PAN, PRD, MC) e *Todos por México* (PRI, *Partido Nueva Alianza*, PVEM). Anche il numero di candidati indipendenti è stato elevato, con una candidatura anche per la carica presidenziale, vale a dire quella di Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, detto “*el Bronco*”, che ottenne il 5.2% dei voti⁸⁵⁴.

Al fine di valutare queste elezioni, passaggio imprescindibile per poter comprendere la figura di López Obrador e la sua presidenza, è fondamentale tenere in considerazione che per quanto riguarda la composizione della Camera dei Deputati, nonostante la coalizione *Juntos Haremos Historia* avesse avuto il 49.5%⁸⁵⁵ dei voti ottenne il 61.6% dei seggi. La sovrarappresentazione fu, quindi, pari al 15.7%, quasi il doppio rispetto al limite dell'8% previsto dall'articolo 54 della Costituzione. A quelle elezioni il *Partido Encuentro Solidario* (PES) non raggiunse neanche il 3% necessario per mantenere il registro e non vinse, da solo, in nessun distretto elettorale. Tuttavia, l'alchimia degli accordi di

⁸⁵³ Secondo l'*Instituto Nacional Electoral* (INE), sono state organizzate elezioni per 18.311 uffici federali e locali, di cui: 629 federali (1 Presidenza della Repubblica, 500 deputati e 28 senatori) e 17 682 locali (8 governatorati e 1 capo di governo, 972 deputati, 1 597 presidenze comunali, 16 sindaci, 1 237 consiglieri, 1 665 sindacati, 12 023 *regidurías*, 19 *regidores étnicos*), nonché consigli comunali: 24 presidenze, 24 sindaci e 96 *regidurías*. Tutte le elezioni sono state basate su un censimento di 90 150 698 cittadini con credenziali di voto. (INE, *Numeralía. Proceso Electoral 2017-2018*, 26-279, 2018).

⁸⁵⁴ C. Hernández Alcántara, *Campañas electorales presidenciales pragmáticas en México 2018. Política y comunicación*, in *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, anno IXIV, n. 235/2019, 328

⁸⁵⁵ È possibile consultare i dati relativi alle elezioni del 2018 alla seguente pagina: INE, *Elecciones Federales 2018 - Programa de Resultados Electorales Preliminares*

coalizione fece sì che gli fossero attribuiti 56 candidati, nonostante fosse stato MORENA anche se era stato MORENA ad aver fornito la maggioranza dei voti necessari e lo stesso avvenne anche per il *Partido del Trabajo* (PT) che ottenne 58 seggi. Ci sono poi singoli casi che mostrano quanto possa essere evidente questa strategia, basti pensare a quello di Mario Delgado, candidato del PT rapidamente spostatosi nelle fila di MORENA, diventando poi coordinatore dei deputati e presidente nazionale del partito⁸⁵⁶.

La consistente distorsione verificatasi nella conformazione della LXIV legislatura ha permesso al Presidente di avere una maggioranza qualificata e quindi di poter approvare con facilità non solo la legislazione ordinaria, ma anche alcune riforme costituzionali, che gli hanno consentito di portare agevolmente avanti il suo programma di governo denominato della “*Cuarta Transformación*”. Tale espressione deriva dalla di López Obrador di collocare il proprio mandato in continuità con tre momenti chiave nella storia messicana ossia l’Indipendenza – vale a dire il movimento armato volto a porre fine al dominio spagnolo che ebbe luogo dal 1810 al 1821 –, la Riforma – intendendo il periodo iniziato con l’entrata in vigore delle “Leggi di riforma”, al termine della guerra tra liberali e conservatori (1858-1861), il cui protagonista indiscusso fu Benito Juárez – e la Rivoluzione (1910-1917) – ossia il conflitto contro il regime di Porfirio Díaz terminato con l’approvazione dell’attuale Costituzione. Il filo conduttore di questi eventi con la situazione in cui si trovava il Paese prima del 2018 era, a detta di AMLO, l’urgente necessità di un cambiamento che fosse sociale, politico, economico e culturale e, così come avvenuto in questi momenti storici, anche la sua presidenza avrebbe comportato un importante miglioramento per il Messico, ma questa volta pacifico. Gli elementi principali di questo programma sono la lotta alla corruzione, il rinnovamento del ruolo

⁸⁵⁶ J. Martín Reyes - J. J. Garza Onofre, *La sobrerrepresentación como fraude a la Constitución*, in *Nexus Pacto Federal. Blog de federalismo*, 7/12/2020

economico dello Stato e la cosiddetta “*Austeridad republicana*”⁸⁵⁷, vale a dire la riduzione degli stipendi dei funzionari pubblici, dei loro benefici e di ogni sorta di “spreco”⁸⁵⁸.

Al fine di poter apportare un elemento fondamentale all’analisi dello stato della democrazia in Messico, appare fondamentale specificare ulteriormente la figura dell’attuale Presidente e del suo partito. Prima della comparsa di MORENA il sistema partitico poteva essere definito come un sistema a pluralismo moderato escludente: rispettava i requisiti di sistema competitivo e democratico e permetteva l’esistenza di fino a cinque partiti importanti⁸⁵⁹ ma, allo stesso tempo, venivano privilegiati i tre partiti più grandi⁸⁶⁰. La nascita di MORENA nel 2012 e la sua partecipazione alle elezioni per la Camera dei Deputati tre anni dopo – alle quali si presentò senza alleati ottenendo poco più dell’8% e collocandosi come quarta forza politica nazionale – cambiarono il rapporto di forze presente nel Paese. Il rapido aumento del consenso nei confronti di MORENA, dal 2015 al 2018, fu dovuto soprattutto alla personalità carismatica del suo leader⁸⁶¹. La leadership e le posizioni di López Obrador, infatti, hanno fatto emergere una corrente politica – definita appunto “lopezobradorismo” – che si collocava a sinistra dello spettro politico, che ha raccolto coloro che non si sentivano rappresentati dal PRD, dal PT o da *Movimiento Ciudadano*⁸⁶². López Obrador, oltre ad avere grandi doti comunicative, incarna anche le caratteristiche di un *caudillo* di altri tempi, non a caso egli stesso si identifica con Hidalgo, Morelos, Juárez, Madero e Lázaro Cárdenas, definendosi come colui che porrà fine alla corruzione in Messico e alle diseguaglianze sociali. Fin dalla

⁸⁵⁷ Questo principio è divenuto legge il 19 novembre 2019, quando è stata pubblicata sulla Gazzetta ufficiale della Federazione la *Ley de Austeridad Republicana*, dopo essere stata approvata dalle due camere del Congresso dell’Unione. Il contenuto di questa legge, che ha concretizzato uno dei più importanti assi di governo dell’obradorismo, è stato riproposto nel Piano di Sviluppo Nazionale (2018-2024) con l’obiettivo di porre fine agli sprechi rispondendo allo slogan della campagna elettorale “non ci può essere un governo ricco con gente povera”. Secondo questa norma gli “enti pubblici” dello Stato messicano avrebbero dovuto adeguare i loro quadri normativi entro 180 giorni dalla sua entrata in vigore e intraprendere “le azioni necessarie” per combattere disuguaglianza, corruzione, avidità e spreco (art. 4). (Y. Arredondo Martínez, *Los órganos constitucionales autónomos en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador: conflictos y posibilidades*, in *Interdisciplina*, vol. 10, n. 27/2022, 326)

⁸⁵⁸ B. Leonor Cabrera Pantoja, *Cuarta Transformación y poder ciudadano en México*, Congreso Redipal Virtual XII - Red de Investigadores Parlamentarios en Línea, 2019, 3 e ss.

⁸⁵⁹ G. Sartori, *Partiti e sistema di partito*, Firenze, Editrice Universitaria, 1965, 224 e ss.

⁸⁶⁰ R. Espinoza Toledo - Y. Meyenberg, *Un intento fallido de la reconfiguración del sistema de partidos en México*, in Y. Meyenberg (a cura di), *Dos de julio: reflexiones posteriores*, ISS, UNAM, Città del Messico, 2001, 359

⁸⁶¹ R. Espinoza Toledo - J. P. Navarrete Vela, *MORENA en la reconfiguración del sistema de partidos en México*, in *Estudios Políticos*, n. 37/2016, 85

⁸⁶² R. Bolívar Meza, *MORENA: el partido del lopezobradorismo*, in *Polis*, Città del Messico vol. 10, n. 2/2014, 74

fondazione di MORENA, AMLO si è sempre descritto come estraneo all'élite politica ma basta una rapida occhiata alla sua biografia per comprendere che, in realtà, non è così. Fin dalla metà degli anni '70, è stato un militante del PRI, entrando poi a far parte, attraverso l'esperienza del *Frente Democrático* del 1988, nel *Partido de la Revolución Democrática* – ala sinistra staccatasi dal PRI. A partire dal 1988 tutte le elezioni tenutesi in Messico hanno avuto a che vedere, in qualche modo, con l'appoggiare o l'essere contro López Obrador⁸⁶³ e questo clima è stato presente anche alle ultime elezioni. Proprio attraverso le varie tornate elettorali l'attuale Presidente ha costruito la sua immagine messianica, rafforzata dalla retorica di un complotto ai suoi danni che dapprima ne avrebbe impedito l'ascesa politica⁸⁶⁴ e attualmente gli impedirebbe di governare nell'interesse del popolo messicano.

Al fine di esaminare in che modo la presidenza López Obrador stia influenzando sulla forma di governo, seppure non in modo formale – almeno per il momento –, appare fondamentale illustrare il rapporto della presidenza con gli organi autonomi e alcune delle più significative misure che ha adottato, così come analizzare le elezioni del 2021 e 2022, particolarmente significative non solo per il loro risultato ma anche per gli eventi che le hanno caratterizzate.

2.1 Il rapporto della presidenza con gli organi autonomi

Molte delle decisioni assunte da López Obrador, fin dall'inizio della sua presidenza, hanno avuto un impatto significativo sull'equilibrio dei poteri, determinando un'inclinazione a favore del ramo esecutivo. Attraverso le cosiddette *mañaneras*, conferenze stampa tenute dal Presidente ogni mattina dall'inizio del suo mandato, AMLO ha costantemente messo in discussione le élite di tutti i poteri costituzionali, a tutti i livelli. Ha, quindi, posto l'accento sulle, a sua detta, negligenze dei legislatori federali, dei governatori e dei sindaci e messo in discussione l'operato dei membri della magistratura, in particolare per le loro consistenti entrate e per i privilegi che avrebbero accumulato

⁸⁶³ Nel 1988 e nel 1994 è stato candidato alla carica di governatore dello Stato di Tabasco, nel 2000 è stato eletto alla carica di Capo del governo di Città del Messico e alle elezioni federali del 2006, 2012 e 2018 candidato alla presidenza. Infine, come recita la sua biografia, “Asumió el cargo de presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el 1º de diciembre de 2018, día en el que inició un cambio de régimen, la Cuarta Transformación de México”. AMLO, *Lic. Andrés Manuel López Obrador*

⁸⁶⁴ Per approfondimenti si rimanda a: S. Curiel González - A. Argote D'Santiago, *Andrés Manuel. La invención de un político*, Città del Messico, Los libros del Sargento, 2018

negli ultimi decenni. Da tale retorica non è stata esente la *Suprema Corte de Justicia de la Nación* (SCJN) che è stata messa in discussione non tanto per le sue decisioni, quanto per i suoi alti emolumenti. Le critiche diffuse al sistema giudiziario hanno danneggiato il suo prestigio e la sua autorità. Il Presidente, infatti, ha spesso fatto riferimento al fatto che in passato vigeva uno “stato di disonestà” piuttosto che uno stato di diritto e, indirettamente, ha accusato i magistrati e i giudici in generale, senza però arrivare a sostenere direttamente l’inutilità e l’inefficacia della Corte Suprema o dei tribunali. Nonostante le critiche presidenziali, i ministri della SCJN come i consiglieri elettorali dell’Istituto Nazionale Elettorale, continuano ad avere più o meno lo stesso reddito, che è al di sopra di quello del Capo dell’esecutivo, anche in seguito alle misure legislative adottate a tal fine⁸⁶⁵. Nonostante la questione degli stipendi, ancora in sospenso⁸⁶⁶, i giudici

⁸⁶⁵ F. Reveles Vázquez, *El Presidente de la República y su Cuarta Transformación: desequilibrio de poderes y resistencia a la rendición de cuentas*, in *Cotidiano - Revista de la Realidad Mexicana*, gennaio-febbraio 2021, 10

La volontà di limitare la remunerazione dei dipendenti pubblici è stata, infatti, una delle prime misure promosse da López Obrador, che riuscì a farla passare quando ancora non era Presidente, ma già controllava la Camera dei Deputati. Nel quadro della nuova austerità, l’amministrazione intendeva porre un tetto salariale all’alta burocrazia e pertanto MORENA rispolverò una legge del 2011, scritta durante il mandato di Felipe Calderón (2006-2012) e approvata dal Senato. Già prima dell’entrata in vigore della stessa, i partiti di opposizione misero in guardia sulle numerose cause giudiziarie che ne sarebbero derivate, in quanto nei sette anni trascorsi dalla sua elaborazione erano stati creati enti e istituti autonomi altamente specializzati che non erano stati presi in considerazione nel testo legislativo. Il primo a presentare una controversia dinanzi alla Corte Suprema, nel gennaio 2019, fu il Cofece, seguirono l’INE e la Banca Centrale del Messico. Pochi mesi dopo, la Corte invalidò la legge in quanto non forniva i parametri per la definizione del salario della carica presidenziale, rendendolo arbitrario. Dopo due anni di stasi, il 19 maggio 2021, è stata pubblicata la nuova *Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos*, che obbliga tutti i dipendenti pubblici a percepire uno stipendio inferiore a quello del Presidente, fissato a 162.311 pesos lordi al mese nel Bilancio di spesa federale di quell’anno. La norma fissa il Prodotto Interno Lordo (PIL) come parametro di riferimento per la determinazione degli stipendi dei lavoratori pubblici, stabilendo una formula per calcolare la cosiddetta Retribuzione Annuale Massima che spetta al Presidente, metodo che non era mai stato applicato prima nel Paese. (R. Iannaccone, *Il Messico si prepara alle “elezioni più grandi e complesse della sua storia” mentre il Presidente affronta gli organi elettorali*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 1/2022, 15)

⁸⁶⁶A tal proposito, uno degli eventi più recenti risale all’8 febbraio 2022 quando l’Istituto Nazionale Elettorale ha pubblicato, nella Gazzetta Ufficiale della Federazione, il *Manual de Remuneraciones para los Servidores Públicos de Mando* relativo al suo personale, che avrebbe avuto vigenza durante l’intero anno 2022, in conformità con la Legge Federale sul Bilancio e la Responsabilità Fiscale, che all’articolo 66 stabilisce che gli organismi autonomi, attraverso le rispettive unità amministrative, devono emettere i propri manuali di retribuzione. Da quanto previsto dal documento dell’INE, lo stipendio mensile lordo dei consiglieri elettorali sarebbe stato di 262.634 pesos, ad eccezione del consigliere Martín Faz che fin dall’inizio del suo incarico presso l’Istituto aveva richiesto di guadagnare meno del Presidente. La retribuzione dei consiglieri supera, quindi, sostanzialmente quella di López Obrador, che percepisce 162.000 pesos lordi, dopo la riduzione stabilita all’inizio del suo mandato. La Corte Suprema di Giustizia della Nazione, tuttavia, non ha risolto definitivamente la questione relativa agli stipendi dei funzionari pubblici di alto rilievo e pertanto frequentemente gli organismi autonomi sono in causa davanti a tale istanza per questioni relative ai loro stipendi. Proprio questo organo, inoltre, in linea con quanto stabilito nel *manual que regula las remuneraciones de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación*, pubblicato il 28 febbraio dello stesso anno nel DOF, ha deciso di lasciare invariato, rispetto a quello dell’anno

del tribunale supremo sono passati da una posizione critica a un graduale appoggio tacito ad alcune decisioni chiave del Presidente, come è accaduto in occasione della consultazione popolare per perseguire coloro che avevano ricoperto la presidenza della Repubblica dal 1988 al 2018, cioè i governanti neoliberali – altra misura fortemente voluta dalla presidenza contro i “nemici” del popolo messicano, che sarà illustrata nel dettaglio successivamente. Ciò si spiega, almeno in parte, con il fatto che il rinnovo scaglionato dei magistrati ha dato al Presidente l’opportunità di favorire la nomina di personalità affini al suo progetto. Si tratta di una pratica che in Messico è stata frequente in passato ed è ricomparsa recentemente giustificata dalla necessità di integrare i quadri con personalità impegnate nella trasformazione radicale che il governo sta portando avanti⁸⁶⁷.

Ad essere maggiormente colpiti dalle critiche del Presidente sono stati, in particolare, i titolari degli organismi autonomi, di cui il Presidente critica non solo gli stipendi, ma anche la canalizzazione di ampie risorse per la protezione dei diritti umani, la trasparenza e l’*accountability*.

Il sistema messicano è caratterizzato da un numero significativo di organismi autonomi⁸⁶⁸, costituzionalmente riconosciuti, che attualmente sono tra i principali “nemici” del

precedente, lo stipendio dei suoi ministri per l’anno 2022, pari a 205.599 pesos messicani al mese, al lordo delle imposte, superando così, come quello dei consiglieri dell’INE, la retribuzione del Presidente. (R. Iannaccone, *Tra vecchie tensioni e nuovi “nemici” il Messico vota per la revocación de mandato*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n.1/2022, 5)

⁸⁶⁷ F. Reveles Vázquez, *El Presidente de la República y su Cuarta Transformación: desequilibrio de poderes y resistencia a la rendición de cuentas*, cit., 10

⁸⁶⁸ Già nella ricostruzione e nella riorganizzazione del dopoguerra, è apparso un nuovo tipo di istituzioni che non corrispondeva alla teoria tradizionale della divisione dei poteri. Si tratta degli organi costituzionali autonomi caratterizzati, fin dalla loro origine, per non essere subordinati a nessuno dei tre rami del governo, ma per essere in coordinamento con essi. A questi vengono assegnate funzioni statali specifiche con il fine di una maggiore specializzazione, agilità e trasparenza. Rappresentano un’evoluzione della dottrina della separazione dei poteri, senza però porvi fine, e i tipi più importanti sono stati quelli di controllo, elettorali e per i diritti umani. (Y. Arredondo Martínez, *Los órganos constitucionales autónomos en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador: conflictos y posibilidades*, cit., 319).

Gli organi autonomi possono adottare decisioni contro-maggioritarie in quanto la loro origine non deriva da una elezione democratica. La loro missione, infatti, non è quella di rappresentare la cittadinanza, ma di esercitare, a beneficio di questa, funzioni specifiche di natura tecnica e non partitica. La loro autonomia, inoltre, ha una doppia dimensione. Da un lato, questi organismi sono autonomi rispetto alle altre istituzioni governative in quanto possono creare regole senza la partecipazione delle prime. Dall’altro, possono darsi dei regolamenti interni per organizzarsi e strutturarsi nel modo più appropriato per raggiungere i loro obiettivi. Questa autonomia non implica una separazione o un’indipendenza assoluta dagli organi sovrani in quanto sono con essi in stretta relazione, dato che vi collaborano, ed è dinanzi a questi che devono rendicontare il proprio operato. (J. F. Ruiz, *Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora*, in *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 37/2017, 88 e ss.)

Attualmente svolgono alcune funzioni che tradizionalmente corrispondevano al ramo esecutivo e non solo si pongono allo stesso livello degli organi statali tradizionali, ma collaborano anche alla loro

Presidente. Questi sono sorti a partire dagli anni '90, contestualmente, da un lato, alla perdita di legittimità delle autorità tradizionali e, dall'altro, alla crescente complessità dell'amministrazione pubblica e dei compiti di sua competenza, che richiedevano funzionari altamente qualificati e privi di affiliazioni partitiche o funzionali⁸⁶⁹. Con la concessione dell'autonomia alla Banca del Messico nel 1993, la struttura dello Stato messicano iniziò a sperimentare una vertiginosa creazione di questi organismi e i primi a essere incorporati nella Costituzione furono l'Istituto Federale Elettorale nel 1996 (oggi Istituto Nazionale Elettorale, INE) e la Commissione Nazionale dei Diritti Umani (CNDH) nel 1999⁸⁷⁰. Le loro caratteristiche fondamentali degli organi autonomi, secondo Carbonell, sono: essere previsti all'interno della Costituzione; disporre di poteri propri, specificati nel testo costituzionale stesso; svolgere funzioni essenziali dello Stato moderno; e non essere legati o subordinati a nessun altro ramo del governo, anche se i loro atti e le loro risoluzioni possono essere sottoposti al controllo della magistratura⁸⁷¹. Soffermandosi sugli aspetti relativi alle caratteristiche dei membri degli organismi autonomi, Martínez evidenzia quattro elementi. Si tratta del fatto che la loro elezione coinvolge non solo il governo, ma anche il Parlamento, altri enti pubblici e privati e in alcuni casi i cittadini; che non possono essere licenziati a discrezione del governo; non ricevono ordini o istruzioni da chi è al potere; e non sono soggetti ai consueti meccanismi di controllo dell'amministrazione⁸⁷².

Con la presidenza López Obrador tanto che vi è stato un indebolimento particolarmente significativo degli organismi autonomi decentrati e degli organi di garanzia dei diritti e, contrariamente alla tendenza predominante nelle democrazie contemporanee volta al

neutralizzazione, stabilendo al contempo una rete di relazioni tra di essi. (C. Matute González, *Los organismos autónomos constitucionales. La evolución de la división de poderes y un proceso de integración al orden jurídico internacional*, in *Revista de Administración Pública*, n. 138/2016, 19)

⁸⁶⁹ J. F. Ruiz, *Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora*, cit., 119

⁸⁷⁰ Oltre all'INE e al CNDH, che possono essere definiti "organi autonomi di prima generazione," in Messico, la proliferazione summenzionata ha portato alla creazione o al conferimento dell'autonomia a organismi quali il *Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica* (INEGI), la *Comisión Federal de Competencia Económica* (Cofece), l'*Instituto Federal de Telecomunicaciones* (IFT), l'*Instituto Nacional de Evaluación de la Educación* (INEE), il *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (Coneval), l'*Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales* e alla *Fiscalía General de la República*. (J. F. Ruiz, *Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora*, cit., 86.) Per un approfondimento sulla nascita e evoluzione di questi organismi si rimanda a Y. Arredondo Martínez, *Los órganos constitucionales autónomos en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador: conflictos y posibilidades*, cit.

⁸⁷¹ M. Carbonell, *Elementos de derecho constitucional*, Città del Messico, Fontamara, 2006, 105

⁸⁷² M. S. Martínez, *Autoridades independientes. Un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España*, Barcelona, Ariel, 2002, 339-340

decentramento del potere, alla trasparenza nelle decisioni politiche, al controllo delle risorse pubbliche, alla partecipazione dei cittadini al processo decisionale e alla richiesta di responsabilità, il governo della “Quarta Trasformazione” tende a concentrare il potere nelle mani dell’Esecutivo ritenuto il vero rappresentante del popolo e della nazione⁸⁷³.

Per comprendere le azioni della presidenza, è fondamentale la definizione che Andrés Manuel López Obrador dà della democrazia che, secondo il Presidente, consiste nel “rispettare la volontà del popolo, in democrazia è il popolo che decide, è il popolo che comanda”. È evidente, quindi, la coerenza tra il discorso e le azioni del Governo federale. Data questa definizione, infatti, l’unico potere di cui realmente il Messico ha bisogno per essere la Repubblica definita dall’articolo 40 della Costituzione – rappresentativa, democratica, laica e federale, composta da Stati liberi e sovrani e da Città del Messico – è l’Esecutivo, guidato da López Obrador stesso, poiché lui e solo lui è in grado di difendere e promuovere la sua particolarissima idea di democrazia. In questa logica, la democrazia funziona perché il Presidente regola i rapporti e la partecipazione delle istituzioni nella sfera nazionale e attraverso il già citato piano di “Austerità Repubblicana” ha cercato di ridurre le funzioni e le risorse di quegli organismi che in qualche misura potevano essere un contrappeso al suo potere⁸⁷⁴.

Tra gli organismi autonomi ostacolati dal Presidente vi sono state le agenzie incaricate di promuovere l’uguaglianza di genere, come dimostrano non solo i discorsi del Presidente⁸⁷⁵ ma anche il disinteresse per la nomina di funzionari donne a capo dell’Istituto Nazionale delle Donne (Inmujeres) e della Commissione Nazionale per la Prevenzione e l’Eliminazione della Violenza contro le Donne (Conavim). Sebbene vi sia stata fin dall’inizio del mandato presidenziale un’ampia presenza di donne nel gabinetto, la loro nomina non si è basata su un impegno formale per la parità di genere e persino la ex *Secretaría de Gobernación*, Olga Sánchez Cordero, quando ancora ricopriva questo incarico, aveva denunciato la discriminazione delle donne nel funzionamento quotidiano della compagine governativa. Il Presidente, inoltre, ha portato avanti l’eliminazione dell’Istituto Nazionale per la Valutazione dell’Educazione (INEE), le cui funzioni sono

⁸⁷³ Ibidem, 7-8

⁸⁷⁴ Y. Arredondo Martínez, *Los órganos constitucionales autónomos en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador: conflictos y posibilidades*, cit., 325-326

⁸⁷⁵ Il tema della relazione tra il Presidente e la questione di genere è soventemente trattato nelle “Cronache costituzionali dal Messico”, in *Nomos-Le attualità del diritto* a cui si consenta il rinvio.

state assorbite dal Segretariato dell'Istruzione Pubblica⁸⁷⁶ e ha proposto, nel giugno 2020, la stessa sorte per il *Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación* (Conapred) con la *Secretaría de Gobernación* che avrebbe dovuto svolgere le sue funzioni, ossia la lotta al razzismo e alla discriminazione⁸⁷⁷.

Un'altra linea strategica dell'azione di governo, che influenza anche l'equilibrio dei poteri e la responsabilità orizzontale, è la politica anticorruzione. Secondo il Presidente la causa della disuguaglianza e della povertà risiede nell'utilizzo illegale di risorse pubbliche, un crimine commesso dai governanti neoliberali. Per questo motivo, fin dall'inizio della sua amministrazione, ha intrapreso una serie di misure che, se da un lato hanno contribuito a prevenire la fuga di denaro pubblico, dall'altro hanno ridotto i fondi degli organismi autonomi. Le sue dichiarazioni in merito alla corruzione diffusa, inoltre, ricadono anche sulla legittimità di questi ultimi, dato che, a detta del Presidente, anche nei casi in cui non avessero commesso direttamente atti di corruzione, ne sono stati complici e non li hanno denunciati pubblicamente⁸⁷⁸. Sempre all'ambito della politica anticorruzione si ascrive la decisione di eliminare alcuni trust (*fideicomisos*), adottata in seguito alla proposta presentata dai deputati di Morena nel maggio 2020⁸⁷⁹.

⁸⁷⁶ F. Reveles Vázquez, *El Presidente de la República y su Cuarta Transformación: desequilibrio de poderes y resistencia a la rendición de cuentas*, cit., 8 e ss.

⁸⁷⁷ In questa occasione, López Obrador ha affermato che istituzioni come il Conapred, sorte per interessi individuali e specifici, non apporterebbero alcun beneficio allo Stato e servirebbero solo a sprecare fondi e a dare la parvenza che determinate questioni siano affrontate. Inoltre, ha colto l'occasione per criticare anche altri istituti autonomi – come, tra gli altri, l'*Instituto de Transparencia*, quello di Telecomunicazioni e quelli relazionati alla politica energetica –, che a sua detta necessiterebbero di una profonda revisione. Il giorno successivo a tali affermazioni, il 19 giugno, il Presidente ha dato notizia delle dimissioni della presidente dell'organismo antidiscriminazione, Mónica Macceise, e ha annunciato anche le dimissioni di altre due alte funzionarie: Mara Gómez, presidente della *Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas* (CEAV), e Cristina Laurell, *Subsecretaria de Integración y Desarrollo del Sistema de Salud*. In particolare, Gómez Pérez ha presentato le sue dimissioni affermando che non vi erano le condizioni politiche ed economiche per compiere le sue funzioni in quanto il piano di austerità, portato avanti dal governo, aveva lasciato l'organismo da lei presieduto senza risorse sia per il funzionamento minimo che per occuparsi del risarcimento danni alle vittime. López Obrador ha indicato come causa delle dimissioni delle tre funzionarie la mancata aderenza ai principi della cosiddetta "Quarta Trasformazione". Pochi giorni dopo, il Governo ha subito le sue quarte dimissioni di alto livello: quelle della titolare della Conavim, María Candelaria Ochoa Ávalos, che però non ha reso noti i motivi della sua decisione. (R. Iannaccone, *La "nuova normalità" non è poi così diversa dalla precedente: concentrazione dei poteri, militarizzazione e machismo*, in *Nomos-Le attualità del diritto*, n. 2/2020, 14)

⁸⁷⁸ F. Reveles Vázquez, *El Presidente de la República y su Cuarta Transformación: desequilibrio de poderes y resistencia a la rendición de cuentas*, cit., 14

⁸⁷⁹ Il pacchetto di riforme prevedeva l'abrogazione della *Ley que Crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos* e la modifica delle seguenti leggi: *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, *Ley de Hidrocarburos*, *Ley de la Industria Eléctrica*, la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, *Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero*, *Ley Federal de Derechos*, *Ley de Ciencia y Tecnología*, *Ley*

L'approvazione di tale misura è stata caratterizzata, oltre che dalla forte contrarietà dei partiti di opposizione, anche da una divisione interna al partito di maggioranza⁸⁸⁰.

Senza alcun dubbio, però, i due organismi ad essere i più contestati dal Presidente sono l'*Instituto Nacional Electoral* e il *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (TEPJF) a causa non solo dei loro finanziamenti eccessivi, ma soprattutto in quanto accusati di non aver svolto correttamente il loro lavoro consentendo i brogli che hanno impedito allo stesso AMLO di vincere le elezioni presidenziali del 2006 e precedentemente quelle per la carica di Governatore dello Stato di Tabasco⁸⁸¹. Dopo la verifica delle elezioni presidenziali del 2018, nell'agosto dello stesso anno, è iniziato il complesso rapporto tra l'Esecutivo appena eletto e le autorità elettorali. Una frase che descrive molto bene questa relazione è utilizzata sovente dal Presidente stesso ovvero «ganamos, a pesar del INE», affermazione che può essere estesa anche al Tribunale elettorale, dato che nell'immaginario di López Obrador e dei suoi sostenitori, le autorità elettorali sono state, nel migliore dei casi, un mero ornamento e, nel peggiore, responsabili del mantenimento dello *status quo* voluto dai “conservatori”⁸⁸².

L'avversione presidenziale nei confronti degli organismi autonomi in generale, e dell'INE in particolare, si compone di quattro elementi: economici; di funzionamento e operatività; politici; e storici in quanto parte di un passato dannoso. A detta del Presidente, infatti, questi organi sono composti da grandi e costose burocrazie che costituiscono una spesa eccessiva per lo Stato, impedendo di destinare le risorse pubbliche ai più poveri. Inoltre, il loro lavoro non risponderebbe a un bisogno reale, ma in quanto parte di un passato “neoliberista”, il loro obiettivo principale non è mai stato quello di affrontare un problema specifico, ma piuttosto essere utilizzati dalla classe politica per trovare una occupazione a persone in linea con i suoi progetti; e molti di essi avrebbero un'agenda stabilita da specifici gruppi di interesse.

Aduanera, Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, Ley General de Cultura Física y Deporte, Ley Federal de Cinematografía.

⁸⁸⁰ S.v. R. Iannaccone, *Il Messico affronta la pandemia ma decide di non vedere la violenza sulle donne e la fragilità del suo patto federale*, in *Nomos-Le attualità del diritto*, n. 3/2020, 11-12

⁸⁸¹ F. Reveles Vázquez, *El Presidente de la República y su Cuarta Transformación: desequilibrio de poderes y resistencia a la rendición de cuentas*, cit., 12

⁸⁸² L. E. Medina Torres - A. V. Jaramillo, *La relación del Tribunal Electoral con el Presidente de la República. Historia de un conflicto*, in *Cotidiano - Revista de la Realidad Mexicana*, gennaio-febbraio 2021, 84

Per quanto riguarda l'INE nello specifico, il programma politico della 4T è stata caratterizzata da un costante disprezzo per questa istituzione, sia in termini mediatici che politici. Attraverso un linguaggio critico, costantemente interrogativo e persino violento, il Presidente della Repubblica si è più volte scagliato contro l'autorità elettorale e, di conseguenza, ha creato una sorta di campo di battaglia tra il suo progetto politico e l'Istituto Elettorale⁸⁸³. In più occasioni, come durante la conferenza del mattino tenutasi a Campeche il 24 marzo 2021, López Obrador ha denunciato l'esistenza di una strategia politica volta ad impedire che la "Quarta Trasformazione" avesse la maggioranza nella successiva legislatura della Camera dei Deputati. Ha, inoltre, messo in dubbio la correttezza delle decisioni – nello specifico le regole per l'applicazione della formula proporzionale – adottate dall'INE in vista delle elezioni che si sarebbero tenute di lì a poco in quanto, a detta del Presidente, la storia dimostra che quest'organo non era sempre stato imparziale. Poco dopo, durante un'altra conferenza stampa, López Obrador, data la possibilità che l'INE ritirasse due candidature moreniste per i governatorati, ha sostenuto che si trattava di un gioco sporco e di un attacco alla democrazia, definendo l'organo elettorale «el supremo poder conservador». Ha equiparato la suddetta decisione dell'INE a episodi del passato, quando per assecondare gli interessi dei «malandros de cuello blanco», su indicazioni dei *leader* politici e degli stessi Presidenti della Repubblica, le autorità negavano le candidature con falsi pretesti o le concedevano a chi non aveva i requisiti. La condanna del Presidente all'organo elettorale è stata reiterata in occasione dell'effettiva cancellazione delle candidature, quando ha parlato nuovamente di «atentado a la democracia» e ha definito tale decisione «expresión de fobia». Tali critiche sono state estese da López Obrador anche al TEPJF, quando ha definito la sua sentenza che ratificava la decisione assunta dall'INE «un colpo alla nascente democrazia del Messico»⁸⁸⁴. Si tratta di solo uno dei tantissimi esempi che si potrebbe apportare circa la strategia del Presidente per indebolire gli organismi autonomi, che si compone anche della riduzione delle risorse per il loro funzionamento. Anche l'organo elettorale non è stato esente da tale misura: nel 2020, la Camera dei Deputati le ha ridotte di 1,71,5 miliardi di pesos, quasi il 9% rispetto a quanto richiesto dall'Istituto; nel 2019, inoltre, la riduzione

⁸⁸³ M. Arellano Toledo, *INE, ¿asedio o desdén presidencial?*, in *Cotidiano - Revista de la Realidad Mexicana*, gennaio-febbraio 2021, 73

⁸⁸⁴ R. Iannaccone, *Il Messico si prepara alle "elezioni più grandi e complesse della sua storia" mentre il Presidente affronta gli organi elettorali*, cit., 21-22

era stata di 950 milioni di pesos, l'8.3% rispetto al progetto preliminare presentato. In questa occasione, il presidente dell'INE, Lorenzo Córdova, aveva sostenuto che tale decisione poneva l'organismo in una situazione di insolvenza per adempiere alle sue funzioni e obblighi; che rappresentava una violazione della sua autonomia e indipendenza; e che l'impatto di tali misure avrebbe colpito i diritti dei cittadini, le condizioni di correttezza nella competizione politica, lo svolgimento di elezioni libere e veritiere e i diritti dei lavoratori dell'Istituto⁸⁸⁵. La controversia circa il bilancio dell'*Instituto Federal Electoral* è tornata consistentemente in auge in occasione del referendum sulla revoca del mandato presidenziale, che sarà trattato maggiormente nel dettaglio a breve, quando vi sono state recriminazioni reciproche tra l'INE e l'Esecutivo: il primo sosteneva l'esistenza di un sabotaggio al suo funzionamento, il Presidente e i membri di MORENA, invece, accusavano l'INE di voler sabotare la *consulta*, in particolare installando meno seggi di quelli che erano stati previsti inizialmente. A ciò si sono aggiunte le numerose denunce aventi ad oggetto principalmente violazioni del divieto di campagna da parte di López Obrador e di altre figure pubbliche a lui vicine, in particolare i governatori degli Stati morenisti e i membri del Congresso appartenenti al partito presidenziale⁸⁸⁶.

Il discorso governativo sulla necessità di ripensare l'Istituto Nazionale Elettorale e il modello elettorale messicano ha avuto la conseguenza di ridare centralità al mai sopito tema della riforma elettorale, basti pensare che nel periodo della prima legislatura che ha accompagnato i primi tre anni del governo di López Obrador (settembre 2018-novembre 2020) sono state presentate almeno 118 iniziative di riforma del sistema elettorale messicano. Sebbene nessuna di quelle principali abbia concluso l'*iter* legislativo, i temi ricorrenti sono stati: modificare la struttura e il funzionamento dell'INE; cambiare la regolamentazione del finanziamento dei partiti politici; introdurre un secondo turno elettorale per la carica presidenziale; disciplinare ulteriormente la possibilità di governo di coalizione. Un aspetto rilevante da sottolineare è che, a differenza della maggior parte delle riforme elettorali approvate a partire dal 1977, che erano state quasi tutte proposte e negoziate tra il governo in carica e i partiti di opposizione, nel periodo analizzato

⁸⁸⁵ M. Arellano Toledo, *INE, ¿asedio o desdén presidencial?*, cit., 74

⁸⁸⁶ Per ulteriori approfondimenti si consenta il rinvio a R. Iannaccone, *Tra vecchie tensioni e nuovi "nemici" il Messico vota per la revocación de mandato*, cit.

l'origine della stragrande maggioranza delle proposte è stata il partito al governo⁸⁸⁷. Più di recente, il 28 aprile 2022, López Obrador ha annunciato di aver presentato alla Camera dei Deputati un'iniziativa di riforma costituzionale in materia elettorale, volta a garantire elezioni trasparenti e libere, la piena applicazione della democrazia e la partecipazione di tutti i messicani. Tra gli aspetti principali della riforma vi sono le modalità di elezione di consiglieri elettorali e magistrati del Tribunale Elettorale, prevedendo la loro elezione popolare tra i candidati presentati dai tre poteri dell'Unione, con lo scopo di porre fine ai "brogli elettorali". Sono state previste, altresì, la trasformazione dell'Istituto Nazionale Elettorale; la riduzione dei fondi per le autorità elettorali, che comporterebbe una riduzione del numero di consiglieri elettorali da 11 a 7; la federalizzazione delle elezioni e quindi la scomparsa degli Organismi Pubblici Locali (Oples) incaricati dei processi elettorali nelle entità federali, nonché dei tribunali elettorali locali; la riduzione del numero di legislatori, eliminando a livello federale quelli di rappresentanza proporzionale in entrambe le camere – riducendo, quindi, i deputati da 500 a 300 e i senatori da 128 a 96 – e a livello statale prevedendone un numero da 15 a 45, in base alla densità demografica; la riduzione del finanziamento dei partiti politici, eliminando quello ordinario permanente; la modifica delle definizioni di propaganda governativa, prevedendo alcune eccezioni affinché sia possibile trasmettere attività legate ai servizi pubblici e le informazioni relative al processo elettorale. In tal modo, secondo quanto previsto nell'iniziativa, si risparmierebbero, a livello nazionale, 24 miliardi di pesos. Una delle prime reazioni a tale proposta è stata quella del consigliere presidente dell'INE, Lorenzo Córdova, che ha sottolineato proprio il fatto che era da più di 25 anni che non veniva presentata una riforma elettorale senza che questa fosse stata discussa o concordata con i partiti politici. Anche i partiti di opposizione, hanno replicato presentando delle "contro proposte"⁸⁸⁸.

⁸⁸⁷ M. Arellano Toledo, *INE, ¿asedio o desdén presidencial?*, cit., 75

⁸⁸⁸ Tra i punti proposti dal Partito d'Azione Nazionale (PAN) vi sono l'inclusione delle elezioni primarie, la regolamentazione formale dei Governi di coalizione, l'abolizione della sovrarappresentazione nel Congresso e il divieto del transfuguismo partitico. Inoltre, la previsione di un divieto per la pubblicità del governo in tempi elettorali, e in questo caso il PAN ha espressamente fatto riferimento alla regolamentazione delle conferenze presidenziali. L'iniziativa considera anche, come motivo di nullità di un'elezione, il minimo indizio o sospetto di coinvolgimento della criminalità organizzata e prevede la regolamentazione del voto elettronico. Infine, stabilisce la regolamentazione della declinazione di un candidato a favore di un altro, e che i voti del primo vengano conteggiati per il secondo, oltre a definire che tale decisione debba essere avallata dagli organi direttivi del partito del candidato. Anche il PRI ha presentato una proposta di riforma elettorale, questa prevede la creazione della figura del Vicepresidente della Repubblica, l'istituzione di un secondo turno per le elezioni presidenziali e la concessione di una

2.2 Lo stile legislativo di López Obrador

Come anticipato per comprendere l'impatto della presidenza López Obrador sul funzionamento della forma di governo non è possibile prescindere da una, seppur succinta, analisi delle principali riforme realizzate nei primi anni del suo mandato.

Solo sei mesi dopo l'inizio della nuova amministrazione, nel luglio 2019, lo studio "Legalidad contra las cuerdas", condotto dalle organizzazioni civili *Mexicanos contra la Corrupción* e *Causa en Común*, a proposito della costituzionalità e legalità delle prime azioni intraprese dal governo, mostrava una panoplia di azioni governative definite "illegali", di "dubbia legalità" e "leggi *ad hoc*", la maggior parte delle quali lasciava presagire un ritorno alla concentrazione e alla centralizzazione del potere nelle mani del Presidente⁸⁸⁹. Molte delle modifiche legislative sono state, infatti, impugnate davanti alla Corte Suprema di Giustizia della Nazione. Come già anticipato, anche a livello normativo l'Esecutivo ha intrapreso, fin dall'inizio, una crociata contro quella che è stata definita "l'eredità del neoliberismo" e ha incentrato le sue politiche sullo smantellamento di un importante segmento dell'apparato governativo, ritenendo che gran parte delle sue strutture fossero inutili per il servizio pubblico e che le risorse che venivano convogliate per pagare la burocrazia potessero essere destinate a programmi sociali⁸⁹⁰. La prima iniziativa, inviata dal Presidente stesso alla Camera dei Deputati all'inizio del suo mandato, ha avuto ad oggetto la riforma dell'istruzione. Lo scopo politico di tale misura consisteva nel invertire e correggere le modifiche introdotte in questo settore su proposta del precedente Presidente, Peña Nieto, nel 2013. Tra il 1° dicembre 2018 e il 20 dicembre 2019 sono stati pubblicati nella Gazzetta ufficiale della Federazione sette decreti di riforma costituzionale, di questi però solo il summenzionato ha avuto origine in un'iniziativa presidenziale⁸⁹¹. López Obrador, infatti, ha optato per cedere al suo partito il compito di presentare le iniziative più rilevanti del suo programma di governo ma,

maggior libertà di espressione nelle campagne elettorali, in modo che i governanti e i singoli cittadini possano partecipare ed esprimere le proprie preferenze senza l'utilizzo di risorse pubbliche. La riforma del PRI, inoltre, propone una riduzione graduale del 30% del finanziamento ai partiti politici, con una riduzione del 10% in tre anni e riduce il numero dei deputati da 500 a 300, di cui 150 sarebbero eletti a maggioranza relativa e gli altri a rappresentanza proporzionale. (R. Iannaccone, *Tra vecchie tensioni e nuovi "nemici" il Messico vota per la revocación de mandato*, cit., 7-8)

⁸⁸⁹ Mexicanos contra la Corrupción - Causa en Común, Nexos, *Legalidad contra las cuerdas*

⁸⁹⁰ J. Olaiz González, *Regresión por Transformación: cambio constitucional en tiempos de la denominada "Cuarta Transformación"*, in *Cuestiones Constitucionales - Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 45/2021, 250

⁸⁹¹ H. Fix-Fierro, *¿Una nueva Constitución? Las reformas constitucionales del presidente López Obrador*, in *Otros Diálogos*, n. 11/2020, 3

nonostante il comportamento principalmente subalterno dei legislatori morenisti rispetto alle indicazioni dell'Esecutivo, ha incontrato non poche difficoltà nel portare avanti alcune delle sue proposte più importanti, come la riforma del sistema pensionistico⁸⁹², la creazione della Guardia Nazionale e l'eliminazione dell'immunità presidenziale, queste ultime due saranno trattate maggiormente nel dettaglio successivamente. Malgrado la divisione che in queste occasioni si è prodotta all'interno del gruppo parlamentare del partito al governo, sia alla Camera dei Deputati che al Senato, il Presidente non si è mai trovato ad oggi nella posizione di dover utilizzare il suo potere di veto anche se, in diverse occasioni, al fine di indirizzare i lavori del Legislativo, ha minacciato di farlo così come ha paventato l'ipotesi di presentare una nuova iniziativa dal contenuto simile a quella in discussione⁸⁹³.

Un caso esemplificativo di quanto l'atteggiamento presidenziale in materia legislativa, apparentemente "parsimonioso", vari a seconda della competenza esercitata riguarda l'uso del potere di decretazione durante la crisi sanitaria da COVID-19. Il decreto⁸⁹⁴, pubblicato nel *Diario Oficial de la Federación* il 23 aprile 2020, stabiliva una serie di misure di austerità che l'amministrazione pubblica federale avrebbe dovuto osservare. Come sottolineato da molti accademici, il testo riproduceva integralmente un discorso che il Capo dell'Esecutivo aveva tenuto in una conferenza stampa la mattina dello stesso

⁸⁹² L'iniziativa che riforma, aggiunge e abroga varie disposizioni delle leggi sui sistemi di sicurezza sociale e di risparmio pensionistico, trasmessa dall'Esecutivo Federale, proponeva di ridurre il numero di settimane di contributi e aumentare il loro ammontare con lo scopo di migliorare la qualità della vita di tutti i lavoratori soggetti al sistema pensionistico, aumentando le loro pensioni. Il testo è stato approvato il 9 dicembre 2020 dalla Camera dei Deputati – con 336 voti a favore, 124 contrari e 3 astensioni – e deferito al Senato che, lo stesso giorno, lo ha a sua volta approvato all'unanimità. Il presidente della camera alta ha proposto alla Plenaria di considerare la questione di risoluzione urgente e di procedere immediatamente alla sua discussione e votazione. In seguito all'approvazione, il testo è stato inviato all'Esecutivo Federale per la pubblicazione, sulla Gazzetta Ufficiale, del *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*, che è avvenuta il successivo 16 dicembre. Lo scopo delle riforme approvate consisteva migliorare la qualità della vita dei lavoratori soggetti al sistema pensionistico aumentando non solo l'ammontare delle pensioni ma anche la percentuale di lavoratori che ne avrebbero beneficiato. Inoltre, stabiliva che i gestori di fondi pensione avrebbero dovuto adeguare le commissioni per i servizi che svolgono alle migliori pratiche internazionali; riduceva da 1.250 a 1.000 il numero di settimane di contributi richiesti per godere dei benefici dell'assicurazione contro la disoccupazione in età avanzata; e aumentava, a partire dal 2023, sia il contributo totale al conto individuale dei lavoratori che il contributo sociale. (R. Iannaccone, *Il Messico affronta la pandemia ma decide di non vedere la violenza sulle donne e la fragilità del suo patto federale*, cit., 9-10)

⁸⁹³ F. Reveles Vázquez, *El Presidente de la República y su Cuarta Transformación: desequilibrio de poderes y resistencia a la rendición de cuentas*, cit., 9

⁸⁹⁴ *DECRETO por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican.*

giorno. Pertanto, il linguaggio non corrispondeva alla sfera prescrittiva, né vi era alcuna tecnica giuridica nella sua formulazione⁸⁹⁵. Dopo aver elencato, senza alcuna giustificazione sulla loro razionalità, le misure di austerità che “suggeriva” di adottare a causa della crisi, diversi paragrafi del decreto erano dedicati a questioni che appaiono di manifesta incostituzionalità o illegalità, come la riduzione degli stipendi dei dipendenti medi e superiori dell’amministrazione o la priorità nell’esercizio della spesa pubblica in alcuni settori e programmi a discapito di altri previsti dalla legge⁸⁹⁶.

2.3 La rivitalizzazione della Guardia Nazionale

Tra le riforme realizzate da AMLO, particolarmente rilevante in questa sede è la creazione della *Guardia Nacional*, nel maggio 2019. Si tratta di una misura particolarmente significativa e anche per questo una delle prime volute dal neopresidente. Infatti se, da una parte, è in linea con una tendenza radicata nella subregione latinoamericana dove di fronte alla richiesta di risposte e soluzioni alla violenza, all’insicurezza e alla criminalità organizzata l’uso della forza militare è da sempre stata la soluzione di politica pubblica⁸⁹⁷, dall’altra segna un netto allontanamento dalle misure adottate dai precedenti presidenti e accentra, almeno potenzialmente, nelle mani del Presidente la gestione di questo corpo.

Ad occupare l’agenda politica durante la campagna elettorale 2017-2018 in Messico furono temi quali l’insicurezza, la violenza generalizzata e la scarsa soddisfazione per la democrazia. In questo contesto di fragilità istituzionale e di messa in discussione del potere coercitivo dello Stato, ad essere state valutate positivamente e a godere di una maggiore fiducia da parte dei cittadini erano state istituzioni come l’esercito. Per questo motivo, una volta acquisito il potere politico, López Obrador ha deciso di concentrare la sua strategia di sicurezza sulla Guardia Nazionale come strumento volto alla pacificazione del Paese⁸⁹⁸. La diagnosi su cui si è basata la rivitalizzazione di questo corpo

⁸⁹⁵ J. Olaiz González, *Regresión por Transformación: cambio constitucional en tiempos de la denominada “Cuarta Transformación”*, cit., 251

⁸⁹⁶ L. Núñez, *Darle más poder al poder: la presidencia presupuestal*, in *Nexos*, 27/04/2020

⁸⁹⁷ Si rimanda sul tema in chiave comparata sia diacronica che sincronica, in particolare, a D. Márquez - J. M. Serna - D. Valadés, *La Guardia Nacional en México*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 154/2019, 569-599

⁸⁹⁸ J. Olaiz González, *Regresión por Transformación: cambio constitucional en tiempos de la denominada “Cuarta Transformación”*, cit., 96

Nonostante l’attuale Presidente, López Obrador, durante i lunghi anni all’opposizione, sia stato tra i più grandi critici della militarizzazione del lavoro di polizia, fin dall’inizio del suo governo, proprio a partire

di sicurezza è stata quella degli scarsi risultati della strategia attuata dai precedenti presidenti Felipe Calderón ed Enrique Peña Nieto, basata sulla creazione di corpi di polizia statali e municipali, che avevano messo in luce le carenze nel coordinamento tra i livelli di governo per attuare adeguatamente le politiche di sicurezza⁸⁹⁹.

Nonostante l'opposizione delle organizzazioni della società civile messicana, dell'Ufficio di Washington per l'America Latina (WOLA) e di Amnesty International che evidenziarono i rischi dell'attuazione della strategia di sicurezza messicana attraverso le forze armate, la riforma costituzionale in materia di Guardia Nazionale riguardò 10 articoli della CPEUM⁹⁰⁰. Questa istituzione, già esisteva nell'ordinamento messicano, ma si trattava di una figura inoperante e aveva scopi diversi da quelli previsti dalla riforma. Quest'ultima l'ha definita un'istituzione di polizia civile della Federazione, i cui fini, oltre a quelli previsti dal nono comma dell'articolo 21, avrebbero riguardato la salvaguardia dei beni e delle risorse della nazione, in coordinamento e collaborazione con gli Stati. Il testo costituzionale riformato stabilisce altresì che sarebbe dipesa dalla *Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana* e che la formazione e le prestazioni dei suoi membri, come quelle delle altre istituzioni di polizia, sarebbero state regolate da una «una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior y en lo conducente a la perspectiva de género» (art. 21.e). Questa iniziativa suscitò consistenti polemiche nel Congresso dell'Unione, che portarono a importanti modifiche, volte soprattutto a sottolineare il

dalla creazione della Guardia Nazionale, ha attribuito un ruolo centrale ai corpi militari con l'aumento della loro presenza e delle loro funzioni. Ad esempio, un altro passo in tal senso è stato compiuto l'11 maggio 2020 quando il Presidente ha ordinato, con decreto pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Federazione, la partecipazione permanente delle Forze Armate – in modo straordinario, regolamentato, supervisionato, subordinato e in coordinamento con la Guardia Nazionale – nelle funzioni di pubblica sicurezza fino al 27 marzo 2024. Pochi mesi dopo, il 16 luglio, il Presidente, inoltre, ha annunciato durante una visita al porto di Manzanillo, nello Stato di Colima, uno dei più violenti del Messico, la decisione di rendere competenza della *Secretaría de la Defensa Nacional* e della *Secretaría de Marina* il controllo dei porti e delle dogane marittime e terrestri con lo scopo di combattere la corruzione, il contrabbando e il traffico di droga. Tale compito, prima di questa decisione, era affidato alla *Secretaría de Comunicaciones y Transportes*. Non è la prima volta che in Messico vi è il coinvolgimento del personale militare nel controllo doganale: nel 2009, l'allora presidente Calderón aveva rimosso più di 1.400 agenti doganali segnalati per corruzione, e i militari si erano dedicati alla supervisione della transizione e alla sorveglianza delle dogane mentre venivano selezionati i sostituti. Al contrario di tale misura, però, la decisione dell'attuale presidenza, che rientra a pieno titolo nella crociata contro la corruzione del governo di López Obrador, prevedeva un dispiego militare definitivo e ha condotto ad una ulteriore militarizzazione del Paese. (R. Iannaccone, *La "nuova normalità" non è poi così diversa dalla precedente: concentrazione dei poteri, militarizzazione e machismo*, cit., 11)

⁸⁹⁹ J. Olaiz González, *Regresión por Transformación: cambio constitucional en tiempos de la denominada "Cuarta Transformación"*, cit., 102

⁹⁰⁰ *Ibidem*, 96

carattere civile di questo corpo e la sua dipendenza e subordinazione al comando civile⁹⁰¹. Nonostante ciò, è possibile osservare un accentramento del processo decisionale da parte del potere esecutivo federale, in particolar modo in alcune disposizioni contenute negli articoli transitori del *decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional*. Il secondo articolo transitorio, infatti, prevedeva che sarebbe stato l'Esecutivo Federale a prendere le decisioni necessarie per l'incorporazione degli elementi della Polizia Militare e Navale nella Guardia Nazionale, così come sarebbe stato competente a nominare il capo dell'organo di comando supremo e i membri dell'organo di coordinamento operativo. Il quinto, invece, stabiliva che nei cinque anni successivi all'entrata in vigore del decreto, mentre la Guardia Nazionale prendeva forma, il Presidente avrebbe potuto utilizzare le Forze Armate permanenti in compiti di pubblica sicurezza in modo straordinario, regolamentato, supervisionato, subordinato e complementare⁹⁰².

2.4 Le tre facce della *consulta popular*

Come si è anticipato, nell'agosto 2012, attraverso una riforma costituzionale, erano stati introdotti nell'ordinamento messicano alcuni istituti volti a permettere la partecipazione diretta dei cittadini al processo decisionale, tra i quali la consultazione popolare. L'analisi delle riforme e dell'utilizzo di questo strumento durante l'attuale presidenza permettono di aggiungere un ulteriore tassello all'evoluzione che la forma di governo messicana sta informalmente attraversando.

Nella sua formulazione originale – prima delle modifiche avvenute nel 2019, di cui si parlerà più avanti – l'articolo 35.VIII della Costituzione prevedeva il diritto dei cittadini ad esprimersi attraverso consultazioni popolari su questioni di importanza nazionale che non comportassero restrizioni ai diritti umani tutelati dalla Costituzione ovvero modifiche alla forma di governo, alla sicurezza nazionale, alle finanze dello Stato, alle questioni elettorali, o all'organizzazione, al funzionamento e alla disciplina delle Forze armate. Erano abilitati a richiedere l'indizione di un referendum il Presidente della Repubblica; il

⁹⁰¹ H. Fix-Fierro, *¿Una nueva Constitución? Las reformas constitucionales del presidente López Obrador*, cit., 4

⁹⁰² G. Hernández - C. A. Romero-Arias, *La Guardia Nacional y la militarización de la seguridad pública en México*, in *URVIO-Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, n. 25/2020, 96 e ss.

33% dei membri di una delle due camere del Congresso, a condizione che la maggioranza di ciascuna camera votasse a favore; e il 2% dei cittadini iscritti alla lista nominale degli elettori⁹⁰³. All'epoca, l'elenco nominale degli elettori era pari a 84.605.812 cittadini, per indire un referendum, quindi, erano necessari 1.692.116 elettori. Considerando che la percentuale minima che i partiti politici dovevano raggiungere per mantenere la loro registrazione era il 3% dei voti validi espressi e che alle elezioni federali di quell'anno erano stati registrati 48.906.759 voti validi, la percentuale equivaleva a 1.467.202 voti. Era evidente, quindi, come fosse più oneroso per la cittadinanza richiedere una consultazione popolare che per un partito politico mantenere la propria registrazione. Questa disciplina era, e continua ad essere, chiaramente contro-maggioritaria, rappresentando uno degli esempi di conservazione per trasformazione o di gattopardismo costituzionale⁹⁰⁴.

Come è noto, gli strumenti di partecipazione diretta dei cittadini, in particolare i referendum, assumono particolare rilevanza se avviati dal basso, conferendo potere alla cittadinanza, incanalando le richieste sociali, disinnescando la violenza e incoraggiando la partecipazione. Tuttavia, abbiamo visto come in America Latina questi meccanismi vengano di sovente utilizzati dai governanti come strumenti autocratici dato il loro alto potenziale di manipolazione⁹⁰⁵. È evidente come, data la restrittiva legislazione messicana, le consultazioni popolari siano state uno strumento in mano al potere esecutivo e, quindi, al Presidente, che lo ha utilizzato per legittimare se stesso e le sue decisioni politiche.

Nel decreto di riforma del 2019 in materia di consultazione popolare e revoca di mandato, la coalizione al governo non solo decise di mantenere il requisito minimo del 2% di cui si è appena detto, ma altresì ampliò il catalogo delle materie che non avrebbero potuto essere soggette di tale consultazione, aggiungendo la permanenza o la continuità in carica dei funzionari pubblici eletti dal popolo e le opere infrastrutturali in esecuzione. La riforma, inoltre, stabilì che le consultazioni popolari non si sarebbero dovute tenere in concomitanza con le elezioni federali, fissandole per la prima domenica di agosto. Non

⁹⁰³ E. Casas Cárdenas - R. J. Ávila Sánchez - A. Dimas de los Reyes, *Mecanismos de consulta popular en México*, in *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, vol. 8, n. 16/2015, 23 e ss.

⁹⁰⁴ J. Olaiz González, *Regresión por Transformación: cambio constitucional en tiempos de la denominada "Cuarta Transformación"*, cit., 256

⁹⁰⁵ S.v., tra gli altri, D. Altman, *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018

sarebbe stato necessario, quindi, aspettare tre anni per indire un referendum, con il conseguente aumento delle spese di diffusione, organizzazione, sviluppo, calcolo e dichiarazione dei risultati del referendum.

Proprio durante la realizzazione di questa riforma, sia prima che dopo la sua promulgazione, il governo effettuò una serie di consultazioni popolari, al di fuori della legge e con risultati negativi per le finanze dello Stato, in materia proprio di infrastrutture. Nell'ottobre 2018, prima di assumere formalmente l'incarico, l'Esecutivo appena eletto convocò un referendum per determinare la continuità o meno del progetto del nuovo aeroporto di Città del Messico, ritenendo che rappresentasse un grave caso di corruzione da parte dell'amministrazione del precedente Presidente Peña Nieto. Il 69.5% dei votanti optò per la cancellazione del progetto. Quindi, nonostante la palese incostituzionalità della consulta, in quanto condotta al di fuori delle disposizioni dell'articolo 35.VII della Costituzione, venne annullato il più grande progetto infrastrutturale proposto in Messico, che era ad una fase di implementazione di circa il 40%. Vennero realizzati altri referendum *ad hoc* anche per i progetti infrastrutturali del nuovo governo – la costruzione della raffineria di Dos Bocas nello Stato di Tabasco; il Tren Maya, nella penisola dello Yucatán; e la cancellazione di un impianto di produzione di birra in Baja California – che, naturalmente, ebbero un risultato in linea con gli obiettivi dell'Esecutivo. Queste consultazioni sono state realizzate a prescindere dal dettato costituzionale: oltre a riguardare opera infrastrutturali espressamente escluse dalla Costituzione tra le materie che possono essere sottoposte a referendum, non sono state organizzate o qualificate dall'autorità elettorale, i quesiti non sono stati precedentemente analizzati dalla Corte Suprema e non hanno raggiunto un'affluenza superiore al 2% della lista nominale degli elettori. Sono, però, state giustificate dal Governo con l'argomentazione che rappresentavano legittimamente la volontà del popolo⁹⁰⁶.

Un'altra applicazione che il Presidente ha fatto di questo strumento è stata contro quelli che lui, a più riprese, ha definito i “governanti liberisti” ovvero gli ex Presidenti Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa e Enrique Peña Nieto. Prima di procedere a tale referendum, però, è stata

⁹⁰⁶ J. Olaiiz González, *Regresión por Transformación: cambio constitucional en tiempos de la denominada “Cuarta Transformación”*, cit., 257 e ss.

approvata la riforma costituzionale degli articoli 108 e 111 della CPEUM al fine di eliminare l'immunità degli ex Presidenti della Repubblica per qualsiasi reato⁹⁰⁷.

La richiesta di AMLO di indire questo referendum derivava dalla consapevolezza che la *consulta popular* in materia, promossa precedentemente dal suo partito, non avrebbe raggiunto il numero di firme popolari necessarie. Eventualità che è stata confermata, nel mese di novembre del 2020, dal Consiglio Generale dell'INE⁹⁰⁸. Non è tanto questo a richiamare l'attenzione, se non il fatto che il quesito proposto dal Presidente – «¿está de acuerdo o no con que las autoridades competentes, con apego a las leyes y procedimientos aplicables, investiguen, y en su caso sancionen, la presunta comisión de delitos por parte de los expresidentes Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto antes, durante y después de sus respectivas gestiones?» – era chiaramente contrario alla Costituzione, in quanto violava, tra gli altri diritti umani fondamentali, il diritto al giusto processo⁹⁰⁹. Il Senato, in base a quanto disposto dall'articolo 26.I della *Ley Federal de Consulta Popular*, rimise la questione alla Corte Suprema di Giustizia della Nazione per il controllo di costituzionalità⁹¹⁰. La Corte, il 1° ottobre 2020, non dichiarò incostituzionale la richiesta di consultazione proposta da López Obrador, ma optò per riformulare il quesito come segue «¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, encaminado a

⁹⁰⁷ L'emendamento al quarto comma dell'articolo 111 della CPEUM prevedeva che i procedimenti penali contro il Presidente sarebbero stati presentati al Senato, ai sensi dell'articolo 110 della Costituzione, e che sarebbe stato tale ramo del Congresso a pronunciarsi sulla base del diritto penale applicabile. Il disegno di legge, presentato dal titolare dell'Esecutivo il 18 febbraio 2020, è stato approvato nel settembre dello stesso anno dalla Camera dei Deputati, con una maggioranza qualificata di 420 voti favorevoli, 15 astensioni e zero voti contrari. Anche la camera alta, due mesi dopo, si è espressa a favore della riforma con 89 favorevoli e 23 contrari. L'entra in vigore delle nuove disposizioni è avvenuta il 15 dicembre, dopo l'approvazione, a norma dell'articolo 135 del testo costituzionale, della maggioranza dei Congressi statali (Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Durango, Estado de Mexico, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Yucatan, Zacatecas) e di quello di Città del Messico. (R. Iannaccone, *Il Messico affronta la pandemia ma decide di non vedere la violenza sulle donne e la fragilità del suo patto federale*, cit., 7-8)

⁹⁰⁸ Dato che erano state consegnate solo 69254 firme e, di queste, ne erano state verificate e convalidate in base alla Lista Nominale 55930, il numero di cittadini firmatari, pari allo 0,06% della Lista Nominale, era insufficiente per soddisfare il requisito del 2% stabilito dalla Costituzione. (R. Iannaccone, *Il Messico affronta la pandemia ma decide di non vedere la violenza sulle donne e la fragilità del suo patto federale*, cit., 7-8)

⁹⁰⁹ J. A. Aguilar Rivera, *Dinámicas de la autocratización: México 2021*, in *Revista de Ciencia Política*, vol. 42, n. 2/2022, 368

⁹¹⁰ R. Iannaccone, *Il Messico affronta la pandemia ma decide di non vedere la violenza sulle donne e la fragilità del suo patto federale*, cit., 8

garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?»⁹¹¹. Significativo è che la bozza di sentenza, preparata dal relatore, il giudice Luis María Aguilar Morales, dichiarava incostituzionale la consultazione, dato che la sua natura privatistica costituiva una violazione dei diritti umani degli ex Presidenti, ma la deliberazione della plenaria prese una piega inaspettata in seguito all'intervento del presidente della Corte che, contrariamente alla consuetudine in cui parla per ultimo, prese la parola subito dopo la presentazione della bozza. Nell'orientamento interpretativo stabilito dal presidente della SCJN, l'analisi di costituzionalità in questo caso non doveva essere intesa come un esercizio della funzione giurisdizionale della Corte, ma piuttosto come una delle sue attribuzioni di natura politica. Pertanto la Corte ritenne più importante la deliberazione democratica attraverso la consultazione popolare che l'interpretazione rigorosa di quanto disposto dalla Costituzione. Per di più, nonostante vennero espunti dal testo i nomi degli ex Presidenti, era evidente il significato del referendum. L'amministrazione della giustizia venne, così, ad essere soggetta a una decisione popolare. Si è trattato di una chiara negazione dei principi di legalità, certezza del diritto e giusto processo che sono alla base dello Stato di diritto costituzionale⁹¹². Inoltre, nonostante la riformulazione della SCJN, nella propaganda del Governo, dei suoi sostenitori e di López Obrador stesso la consultazione è stata promossa come il "processo agli ex Presidenti"⁹¹³. Il referendum si è svolto il 3 agosto 2021 e al termine del conteggio totale dei voti emessi, l'Istituto Nazionale Elettorale ha segnalato la partecipazione di 6.663.208 cittadini, pari al 7,11% della lista elettorale, dei quali il 97.72% (6.511.385 messicane e messicani) aveva votato per il "Sì", mentre l'1.54% (102.945.000 votanti) aveva scelto il "No". Il risultato della consulta, quindi, non è stato vincolante dato il mancato raggiungimento della soglia minima di partecipanti costituzionalmente prevista, pari al 40% degli iscritti all'anagrafe elettorale⁹¹⁴.

È evidente la rilevanza di questa consultazione, così come di quelle precedentemente trattate, per il processo di "autocratizzazione" in corso in Messico. Infatti, sebbene si tratti di un meccanismo concepito per dare potere ai cittadini in pratica ha funzionato come

⁹¹¹ J. A. Aguilar Rivera, *Dinámicas de la autocratización: México 2021*, cit., 368-369

⁹¹² J. Olaiz González, *Regresión por Transformación: cambio constitucional en tiempos de la denominada "Cuarta Transformación"*, cit., 260 e ss.

⁹¹³ J. A. Aguilar Rivera, *Dinámicas de la autocratización: México 2021*, cit., 369

⁹¹⁴ R. Iannaccone, *Le elezioni messicane tra polarizzazione e violenza*, in *Nomos- Le attualità nel diritto*, n. 2/2021, 9

strumento di manipolazione e mobilitazione elettorale da parte del Presidente. Inoltre, i referendum sono diventati un ulteriore elemento della strategia del Governo contro l'autorità elettorale autonoma, già trattata in precedenza, in quanto proprio la bassa affluenza alle urne è stata utilizzata per criticare le prestazioni e la neutralità dell'INE. Per di più, il referendum sul "processo agli ex Presidenti" nello specifico ha avuto un effetto negativo anche sull'autogoverno della magistratura. La Corte, infatti, nonostante fosse stata interpellata sulla questione ha deciso di non esercitare il suo potere di contrappeso costituzionale, rendendo evidente la sua incapacità di fungere da controllo efficace sull'Esecutivo⁹¹⁵.

2.4.1 La revoca di mandato presidenziale

Una trattazione più dettagliata merita, ai fini di questa analisi, la *revocación de mandato presidencial*. Come già osservato, questo strumento, che è possibile definire come un istituto nelle forme di governo presidenziali corrispondente a quello della mozione di sfiducia in quelle parlamentari, è stato recentemente introdotto in alcuni ordinamenti latinoamericani, da ultimo in quello messicano con la summenzionata riforma del 2019⁹¹⁶. È utilizzato per chiedere ai cittadini, attraverso una consultazione, la loro volontà circa la permanenza o la rimozione di alcuni rappresentanti popolari, in questo caso il Presidente della Repubblica, e il suo risultato può essere la ratifica o la rimozione dalla carica. L'applicazione di questo meccanismo può avere due scopi a seconda della popolarità del giudicato. Di solito, quando si tratta di mandati conflittuali o con risultati insoddisfacenti, è l'opposizione o la cittadinanza a chiedere l'utilizzo di tale strumento con lo scopo di porre fine anticipatamente all'incarico. D'altra parte, alcuni rappresentanti, che hanno un ampio sostegno e alti livelli di accettazione da parte della società, possono utilizzarlo per riaffermare la propria popolarità⁹¹⁷, come fatto in Ecuador e Bolivia. Questo strumento, infatti, è previsto anche in altre realtà latinoamericane a cui è necessario guardare per poter analizzare la riforma messicana. In questi ordinamenti la barriera all'avvio del

⁹¹⁵ J. A. Aguilar Rivera, *Dinámicas de la autocratización: México 2021*, cit., 370

Su questo punto s.v. P. Salazar, *El poder sobre el derecho. El caso de la consulta popular para juzgar a los expresidentes*, UNAM, IJ, 2021

⁹¹⁶ Si consenta il rinvio a R. Iannaccone, *Crisi e riforme istituzionali in America Latina. Tra denunce di golpe di stato e stabilizzazione del caudillismo*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 3/2019

⁹¹⁷ A. Escamilla Cadena - E. Cuna Pérez, *La revocación del mandato: reglas de operación, diseños institucionales y su aplicación para México*, in *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, vol. 5, n. 25/2021, 82-83

processo di richiamo è più alta rispetto a quella messicana, dove il numero di firme deve essere equivalente al 3% degli iscritti alla lista nominale degli elettori e almeno nel 3% delle 17 entità federali. In Bolivia la soglia minima è pari al 25%, in Venezuela al 20% e in Ecuador al 15%. Nonostante il termine previsto per la raccolta delle firme è più breve in Messico rispetto ad Ecuador e Bolivia, questo nei fatti non rappresenta un ostacolo dato l'esiguo numero firme necessario per avviare il processo. Per quanto riguarda la realtà venezuelana, come è noto caratterizzata da una deriva autoritaria, le scadenze variano a seconda della circostanza al fine da renderle impossibili da rispettare. Basti pensare che nel 2022 il Consiglio elettorale nazionale ha concesso solo 12 ore per raccogliere il 20% delle firme necessarie per procedere al *recall* e ha stabilito che questa percentuale doveva essere raggiunta in ogni Stato del Paese, anche se il processo era nazionale⁹¹⁸.

Oltre a quanto appena evidenziato, si ritiene che la decisione di inserire questo meccanismo di democrazia diretta nell'ordinamento messicano comporti anche altre criticità. La prima, date le caratteristiche della legislazione elettorale, è legata, da una parte, all'utilizzo di risorse pubbliche e dell'apparato statale a beneficio della propria posizione da parte del Presidente e, dall'altra, alla necessità di evitare che grandi interessi privati appoggino la posizione a favore della revoca⁹¹⁹. La seconda, invece, ha a che fare con la forma di governo in quanto il meccanismo di sostituzione presidenziale, previsto dall'articolo 84 della Costituzione, stabilisce che, nel caso in cui almeno il 40% dei votanti che devono essere almeno la maggioranza assoluta degli elettori, si esprima a favore della revoca del mandato, ad assumere la carica in via provvisoria sarà il presidente del Congresso e nei 30 giorni successivi il Legislativo dovrà nominare, a maggioranza assoluta, la persona che completerà il mandato costituzionale⁹²⁰. Al contrario di quanto previsto negli ordinamenti venezuelano – dove se il *recall* avviene prima della fine del quarto anno del mandato presidenziale è previsto lo svolgimento, entro 30 giorni, di un'elezione –, boliviano – che prevede sempre la convocazione di elezioni entro 90 giorni – e ecuadoriano – dove nel caso in cui il Vicepresidente non possa terminare il mandato,

⁹¹⁸ F. Reveles Vázquez - D. P. Moreno Delgado, *La ilusión democrática en México: la revocación del mandato presidencial de 2022*, in *El Cotidiano*, luglio-agosto, 2022, 9

⁹¹⁹ A. Escamilla Cadena - E. Cuna Pérez, *La revocación del mandato: reglas de operación, diseños institucionales y su aplicación para México*, cit., 41-42.

⁹²⁰ R. Iannaccone, *Alcune considerazioni sulle elezioni messicane del 6 giugno 2021 alla luce della più recente evoluzione della legislazione elettorale*, in *Dpce online*, n. 4/2021, 3576

vengono indette elezioni entro 48 ore –⁹²¹, in Messico in nessuna circostanza è previsto il coinvolgimento dell'elettorato. In tal modo, quindi, non viene restituita la sovranità al popolo, privandolo della possibilità di esercitare un diritto riconosciuto come inviolabile dalla Costituzione e, prima ancora, motivo della Rivoluzione. Inoltre, si verificherebbe un funzionamento tipico dei sistemi parlamentari, che se di per sé non viola la rappresentanza popolare, essendo i membri delle Camere espressione del corpo elettorale, ma data la frequenza del voto diviso in Messico a partire dalle elezioni del 2000 apre questa possibilità in quanto la volontà del corpo elettorale riguardo la scelta del vertice dell'Esecutivo potrebbe non coincidere con quella dei suoi rappresentanti al Congresso. La terza criticità, infine, è legata più nello specifico alla figura dell'attuale Presidente, alle caratteristiche del suo partito e all'appoggio che ha all'interno del Congresso⁹²² e sarà maggiormente analizzata in conclusione di questo capitolo.

2.5 Le elezioni del 2021 e la coda dei governatorati nel 2022: né vinti né vincitori

Le elezioni del 2021 e quelle del 2022 sono essenziali per i fini posti in questo capitolo in quanto decisive per il futuro del progetto politico dell'attuale Presidente sia a breve termine – ossia le reali possibilità di portare avanti il proprio programma e di approvare riforme costituzionali – che a lungo termine – vale a dire l'affermazione del suo schieramento nel panorama partitico. Le recenti elezioni rappresentano, inoltre, anche l'occasione per riflettere sulla centralità della legislazione elettorale nel processo di democratizzazione messicano e su quanto è ancora in quest'ambito che si giochi il suo futuro.

Le elezioni del 2021 sono state le prime a svolgersi durante una pandemia. L'INE, quindi, si è trovato di fronte ad una situazione inedita e, in quanto organo deputato a regolamentare e ad organizzare il processo elettorale, ha dovuto prevedere misure volte, non solo a garantire la regolarità della votazione e del suo computo, ma anche l'incolumità dei membri dei seggi elettorali e dei votanti. Queste elezioni, infatti, hanno comportato una serie di sfide organizzative e logistiche relative alla tutela dei diritti – soprattutto quello elettorale e quello alla salute – e alle misure e ai protocolli per garantire una

⁹²¹ F. Reveles Vázquez - D. P. Moreno Delgado, *La ilusión democrática en México: la revocación del mandato presidencial de 2022*, cit., 10

⁹²² R. Iannaccone, *Alcune considerazioni sulle elezioni messicane del 6 giugno 2021 alla luce della più recente evoluzione della legislazione elettorale*, cit., 3576

campagna elettorale e un accesso ai seggi in condizioni sanitarie ottimali⁹²³. Si è trattato, inoltre, delle più grandi e complesse della storia del Paese⁹²⁴, dato che oltre ad essere stata rinnovata interamente la Camera dei Deputati – per cui sono stati eletti 300 deputati di maggioranza relativa e 200 di rappresentanza proporzionale – si sono svolte numerose elezioni locali vale a dire quelle per 15 Governatori, i membri di 30 Congressi locali e per il rinnovo di numerosi consigli comunali, giunte e consigli municipali. Complessivamente si è trattato di più di 21.000 cariche⁹²⁵. Di queste le più rilevanti ai fini di questa disamina sono state l’elezione della Camera dei Deputati e quella degli Esecutivi locali.

Nonostante questa tornata elettorale sia stata caratterizzata dalla pandemia da COVID-19 e da livelli molto alti di violenza politica⁹²⁶ – dal 7 settembre 2020 al 31 maggio 2021, sono stati registrati 90 omicidi e 693 aggressioni contro politici e candidati⁹²⁷ – il livello di partecipazione è stato pari al 52.67%. Si tratta di una percentuale più bassa rispetto a quella delle elezioni presidenziali del 2018 – ossia il 63.44% – ma è necessario prendere in considerazione che il tasso di partecipazione alle elezioni presidenziali in Messico è sempre più alto rispetto a quello delle elezioni intermedie⁹²⁸.

⁹²³ F. Freidenberg, *Elecciones en pandemia: medidas sanitarias para garantizar derechos a la ciudadanía*, in *Análisis electoral 2021*, UNAM, 2021, 1

In particolare, per quanto riguarda le misure sanitarie previste per il giorno delle elezioni, l’Istituto Nazionale Elettorale (INE) ha adottato, il 25 marzo, l’accordo INE/CG323/2021 (INE, *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se establece como medida extraordinaria y temporal, a causa de la pandemia covid 19, que la ciudadanía que quiera ingresar a la casilla el día de la jornada electoral del 6 de junio de 2021, deberá usar cubrebocas con la finalidad de proteger la salud de quienes se encuentren al interior*) che ha previsto l’uso obbligatorio di mascherine all’interno dei seggi e ha determinato una serie di disposizioni volte a garantire la compatibilità tra il diritto alla salute e il diritto di voto. Per quanto concerne, invece, la campagna elettorale, in vista del suo inizio, l’INE ha approvato il 4 aprile una serie di raccomandazioni (Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban las recomendaciones para el desarrollo de campañas políticas que podrán seguir los partidos políticos nacionales y candidaturas independientes en el marco de la contingencia sanitaria por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)*, 13/04/2021) e tra le misure previste vi erano, ad esempio, dare priorità agli eventi e alle riunioni virtuali rispetto a quelle presenziali e in caso di quest’ultime applicare tutte le misure sanitarie necessarie come orari scaglionati di accesso e permanenza agli eventi e il divieto di consumare bevande e alimenti. (R. Iannaccone, *Il Messico si prepara alle “elezioni più grandi e complesse della sua storia” mentre il Presidente affronta gli organi elettorali*, cit., 8-9)

⁹²⁴ Central Electoral, *Prepara INE las elecciones más grandes de la historia el próximo 6 de junio*, 03/01/2021

⁹²⁵ INE, *Calendario Electoral 2021*

⁹²⁶ S.v. OEA, *Informe preliminar de la misión de visitantes extranjeros de la Organización de los Estados Americanos para las elecciones federales y locales en México*, 08/06/2021

⁹²⁷ S.v. ETELLEKT, *Quinto Informe de Violencia Política en México*, 30/05/2021

⁹²⁸ Alle quattro elezioni per la carica monocratica, che si sono svolte a partire dall’alternanza politica del 2000, il tasso di affluenza alle urne è stato in media del 64.5%, mentre alle ultime tre elezioni per la Camera dei Deputati è stato il 41.32% nel 2003, il 44.76% nel 2009 e il 47.72% nel 2015. Le ultime elezioni, quindi, sono da considerarsi particolarmente partecipate. (A. L. Alcalá Gómez, *Elecciones 2021 en tiempos del Covid-19: la disputa por el poder político en México*, in *Resonancia – Blog del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM*, 2021)

Alle elezioni per il Congresso si sono presentate due coalizioni: *Juntos Hacemos Historia* e *Va por México*. La prima è erede di *Juntos Haremos Historia*, alleanza elettorale che alle elezioni federali del 2018 aveva visto l'attuale partito ufficiale, ossia *Movimiento de Regeneración Nacional* insieme al *Partido del Trabajo* (PT) e al *Partido Encuentro Social* (PES). L'attuale alleanza, invece, è formata, oltre che da MORENA e dal PT, anche dal *Partido Verde Ecologista de México* (PVEM) e ha presentato candidature congiunte in 183 circoscrizioni. La formazione fondata da López Obrador è stata la capolista in 88 delle 183 liste, il Partito del Lavoro in 50 e, infine, il Partito Verde in 45. La coalizione oppositrice è stata composta dal *Partido Revolucionario Institucional* (PRI), dal *Partido de Acción Nacional* (PAN) e dal *Partido de la Revolución Democrática* (PRD) e ha presentato candidature coordinate in 219 circoscrizioni. A differenza della precedente, chiaramente dominata dal partito presidenziale, questa alleanza non è stata caratterizzata da una formazione prevalente e ciò è evidente anche dalla suddivisione delle candidature: il PRI è stato capolista in 77 collegi, il PAN in 72 e il PRD in 70. L'unico partito che ha deciso di non entrare a far parte di una coalizione è stato *Movimiento Ciudadano* (MC)⁹²⁹, che si oppone non solo al partito di governo ma anche alla vecchia politica interamente coinvolta nella coalizione *Va por México* e ha ottenuto 23 eletti⁹³⁰. Per quanto riguarda la distribuzione degli altri seggi della Camera dei Deputati, MORENA e i suoi alleati ne hanno ottenuti complessivamente 280 così suddivisi: MORENA 198, PVEM 43 e PT 39. L'altra coalizione, invece, ne ha ottenuti 197 di cui 114 occupati dai deputati del PAN, 70 da quelli del PRI e 13 dai perreddeisti. Nessuna alleanza ha, quindi, ottenuto la maggioranza qualificata e nessun partito singolarmente quella assoluta⁹³¹.

⁹²⁹ *Movimiento Ciudadano* è l'evoluzione del raggruppamento politico *Convergencia por la Democracia* A.C., nato il 15 dicembre 1998 e che ha ottenuto la registrazione come partito politico e realizzato la sua prima Assemblea Nazionale Costitutiva il 5 dicembre 1999. Si tratta di un partito che, fin dalle sue origini, ha avuto una tendenza organizzativa caratterizzata da un leader dominante a scapito del ruolo della militanza – come si vedrà, questo è un elemento comune alla maggior parte dei partiti in Messico – e in quasi due decenni Dante Delgado ha mantenuto il controllo della leadership per tredici anni. Tuttavia, anche se attualmente questa è detenuta da altri attori, Delgado non ha perso il controllo dell'organizzazione, influenzando in modo cruciale il processo decisionale interno (M. Díaz Sandoval - A. Espejel Espinoza, *Origen y profundización en la concentración de poder intrapartidario. Los casos del Partido Verde Ecologista de México, el Partido del Trabajo y Movimiento Ciudadano* in *Intersticios Sociales*, in *El Colegio de Jalisco*, n. 20/2021, 145)

⁹³⁰ Si utilizzano i risultati elaborati dall'*Instituto de Investigaciones Sociales* dell'UNAM a partire dai dati del *Programa de Resultados Electorales Preliminares* (PREP), consultati il 7 giugno 2021

⁹³¹ Idem

Come già affermato, in Messico gli organi elettori – e in particolare l’INE e il TEPJF – svolgono un ruolo fondamentale anche nella definizione dei risultati elettorali. In quest’ambito, rilevano particolarmente due decisioni assunte dalla Camera Superiore del *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* che, in entrambi i casi, ha “modificato” i candidati eletti al fine di garantire la rappresentanza indigena⁹³² e quella di genere⁹³³.

Passando all’analisi dell’elezioni per i Governatori, appare fondamentale specificare che il sistema elettorale previsto per questa carica ricalca quello previsto per la presidenza della Repubblica ossia un’elezione ad un solo turno a maggioranza semplice (*majority*). Di fronte alla possibilità di un’espansione di MORENA, nel 2021, PAN, PRI e PRD hanno consolidato 11 candidature coordinate. In due Stati – Guerrero, Nuevo León –, invece, l’alleanza è stata tra PAN e PRI, mentre a Chihuahua tra PAN e PRD. Querétaro è stata l’unica entità in cui non vi è stato un coordinamento dell’opposizione, anche per

⁹³² Il 28 agosto 2021 tale organo ha revocato – con quattro voti a favore e tre contrari – l’assegnazione della deputazione federale per la rappresentanza proporzionale a due candidati – un titolare e un supplente – del Partito Azione Nazionale (PAN), in quanto non avevano dimostrato la loro appartenenza alla comunità indigena di San Juan Tetelcingo, nel comune di Tepecoacuilco de Trujano dello Stato di Guerrero. Pertanto, il Tribunale ha assegnato tale carica alla seguente formula interna alla lista del PAN, quella corrispondente alla quarta circoscrizione, ovvero la formula situata nella decima posizione, composta da Ana Laura Valenzuela Sánchez come titolare e Mariana Beatriz Sabanero Zarzuela come supplente. Tale decisione è stata assunta anche in quanto avrebbe avuto un impatto di parità sull’integrazione finale del Congresso dell’Unione. (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *TEPJF determina sustituir diputaciones del PAN que no acreditaron pertenecer a la comunidad indígena de San Juan Tetelcingo*, 28/09/2021; R. Iannaccone, *Le elezioni messicane tra polarizzazione e violenza*, cit, 18 e ss)

⁹³³ Lo stesso giorno, inoltre, il Tribunale Elettorale ha stabilito – con 5 voti a favore e 2 contrari – di modificare la formula risultata eletta presentata dal *Partido Verde Ecologista de México*, composta da uomini, per sostituirla con una formula composta da donne. Questo adeguamento ha permesso il raggiungimento della parità nella Camera dei deputati che sarà composta, nella prossima legislatura, da 250 uomini e 250 donne. Nella loro decisione, i magistrati hanno sottolineato l’importanza di raggiungere la parità nella camera bassa, conclusione di una serie di progressi ottenuti nelle configurazioni precedenti. Tale decisione, era stata anticipata da quella assunta dal *Tribunal Electoral del Estado de México*⁹³³, il 16 agosto 2021, che, applicando il criterio della parità di genere nella formazione dell’organo legislativo locale, aveva deciso di sostituire, rispettando l’appartenenza partitica, tre uomini con tre donne. In tal modo, il Congresso statale, entrato in carica il 5 settembre, risulta composto da 38 deputati e 37 deputate. Nel risolvere i problemi legati all’assegnazione dei 30 seggi di rappresentanza proporzionale, i magistrati del Tribunale Elettorale statale hanno sottolineato come la legge elettorale messicana stabilisse l’applicazione della parità di genere non solo nella fase di nomina dei candidati e delle candidate, ma anche in quella relativa alla formazione degli organi⁹³³. È da rilevare come l’adozione di misure volte a garantire la rappresentanza femminile, così come quella delle minoranze, è molto comune nel subcontinente latinoamericano e si fonda nella consapevolezza che persistono barriere strutturali e una cultura basata su modelli patriarcali, che comportano un diseguale accesso di questi gruppi alle varie sfere pubbliche. (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Determina TEPJF ajustar diputación federal de representación proporcional del PVEM para lograr la paridad en la Cámara de Diputados*, 28/09/2021; Tribunal Electoral del Estado De México, *Boletín de prensa*, 16/09/ 2021; R. Iannaccone, *Le elezioni messicane tra polarizzazione e violenza*, cit, 18 e ss.)

la forza elettorale che ha il PAN – basti pensare che, alle elezioni oggetto di analisi, non solo ha ottenuto il governatorato ma anche 12 delle 18 *alcaldías* e i 15 deputati locali di maggioranza relativa. Per quanto riguarda, invece, la coalizione di governo, questa si è presentata come tale in 14 dei 15 Stati, nei quali il candidato alla carica di Governatore è stato un morenista, tranne a San Luis Potosí dove la candidatura è spettata al Partito Verde. È da rilevare che a livello statale, la coalizione *Juntos Hacemos Historia* ha avuto l'appoggio di altri partiti di minoranza, come *Nueva Alianza*. Dei 15 governatorati in disputa, MORENA ne ha vinti 11 e si tratta di Stati che per decenni erano stati governati dai partiti di opposizione⁹³⁴. Il rinnovo dei governatori è proseguito il 5 maggio 2022 negli Stati di Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo e Tamaulipas, quando sono stati altresì eletti i 25 deputati del Congresso locale in Quintana Roo e i 39 consigli comunali in Durango. Per lo Stato di Aguascalientes la candidata eletta per i successivi 5 anni è risultata Teresa Jiménez della coalizione *Va por México*; sempre per un mandato di 5 anni è stata eletta come governatrice di Quintana Roo la candidata di MORENA Mara Lezama; per 6 anni, invece, sono stati eletti a Durango il candidato del PRI, mentre a Hidalgo, Oaxaca e Tamaulipas i candidati della coalizione *Juntos Hacemos Historia*, delle rispettive entità.

Nonostante le vittorie riportate a livello locale appena illustrate, MORENA ha senza dubbio ridotto in modo considerevole il numero dei suoi deputati, passando da 256 – in parte però frutto della sovrarappresentazione che si generò nel 2018 – a 197, ma continua ad essere la prima forza politica al Congresso. I seggi ottenuti non sono sufficienti a raggiungere la maggioranza assoluta, necessaria per approvare la legislazione ordinaria, né tantomeno quella qualificata, richiesta per apportare cambi al testo costituzionale. Soltanto con l'appoggio dei suoi alleati raggiunge la maggioranza del 50%+1 ha comunque consentito al Presidente – a meno di divisioni interne a *Juntos Hacemos Historia* – di approvare la legge di bilancio e di assumere altre decisioni fondamentali per portare a compimento il suo programma.

⁹³⁴ Nel dettaglio, 8 entità – ossia Campeche, Colima, Guerrero, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Zacatecas e San Luis Potosí – dal PRI, 2 – vale a dire Baja California Sur e Nayarit – dal PAN e Michoacán dal PRD. In questo modo, MORENA è diventata la prima forza politica del Paese, ottenendo il 34.13% dei voti, e governerà complessivamente in 17 Stati. D'altra parte, il PAN ha consolidato la sua posizione come seconda forza politica ottenendo il 18.26%, e il governatorato in 7 Stati, mentre il PRI ha perso 8 Stati mantenendo il suo controllo solo in 4 e ottenendo il 17.75% dei voti si è collocato al terzo posto. (A. L. Alcalá Gómez, *Elecciones 2021 en tiempos del Covid-19...*, cit.)

Anche la “strana” alleanza d’opposizione – strana perché formata dall’ex partito egemone, il PRI, e dal suo storico oppositore, in PAN – ha raggiunto un numero consistente di seggi. In particolare, *Acción Nacional* si è attestata come seconda forza al Congresso, seguita dal PRI che, nonostante abbia ridotto notevolmente il suo peso, ha ottenuto risultati significativi a livello locale e in particolare nello Stato del Messico, dove nel 2018 aveva perso la maggioranza sia nel Congresso che degli *ayuntamientos* e alle ultime elezioni ha recuperato entrambe. Quindi, nonostante la parziale sconfitta, l’ex partito egemone ha comunque ottenuto risultati parzialmente positivi, che creano aspettative per le elezioni generali del 2024.

3. Una prima valutazione alla luce delle ultime elezioni e della *revocación de mandato*

Alla luce di quanto esposto nei precedenti paragrafi si ritiene possibile sostenere che il Messico stia vivendo nuovamente una fase di accentramento del potere nelle mani del Presidente che fino ad oggi non ha comportato modifiche formali della forma di governo, ma una riappropriazione di quelle che Carpizo, parlando dei presidenti del PRI, ha notoriamente definito “*facultades metaconstitucionales*”. Il risultato elettorale del 2021 così come quello del referendum per la revoca di mandato permettono di realizzare una prima valutazione sulle prospettive future della presidenza di Andrés Manuel López Obrador e, quindi, della forma di governo messicana, non solo riguarda suo funzionamento concreto ma anche al suo disegno istituzionale.

Per quanto riguarda le elezioni del giugno 2021 è possibile affermare che non ci siano stati né vincitori né tantomeno vinti assoluti e il panorama che ne è derivato è molto peculiare. L’attuale partito di governo, infatti, ha ridotto notevolmente i suoi seggi alla Camera dei Deputati. D’altra parte, però, la coalizione all’opposizione non ha ottenuto un numero di seggi tale da mettere in discussione la presidenza di López Obrador. MORENA, quindi, mantiene la possibilità di approvare la legislazione secondaria e la legge di bilancio, ma dovrà contrattare con l’opposizione eventuali modifiche al testo costituzionale. Nel trattare la forza legislativa dell’attuale Presidente è, però, necessario prendere in considerazione, da una parte, quanto questa dipenda dai suoi alleati alla Camera e in particolare dal *Partido Verde Ecologista de México* senza il quale non raggiungerebbe la maggioranza assoluta, e, dall’altra, il rapporto tra MORENA e il PRI.

In generale, a differenza che nelle democrazie consolidate, le alleanze elettorali nelle democrazie emergenti rispondono a incentivi opportunistici piuttosto che ideologici⁹³⁵ e, nello specifico, nella storia del PVEM, come già illustrato, ciò è molto evidente. Basti pensare che dopo aver celebrato nel 2000 una coalizione con il PAN, a partire dal 2003 è stato il principale alleato del PRI nelle elezioni legislative e adesso è il più forte alleato di MORENA. Inoltre, è necessario prendere in considerazione come il PVEM e il PRI, nel corso degli anni, abbiano sviluppato una strategia definita delle “*candidaturas sandías*” – ovvero candidature anguria, dai colori dei due partiti coinvolti, rispettivamente il verde e il rosso. Questa strategia, consistente in un accordo informale in base al quale alcuni militanti del PRI sono stati nominati nei distretti assegnati al PVEM come membri di questo partito, era utilizzata per eludere il limite della sovrarappresentazione, di cui si è più volte parlato. Ad ottenere vantaggi da ciò non è stato solo il PRI, che ha visto aumentare il numero dei suoi membri effettivi al Congresso, ma anche il partito più piccolo. Il PVEM, infatti, ha avuto una maggiore opportunità di ottenere seggi⁹³⁶ e, da una parte, gli ha permesso di consolidare la sua presenza in alcune circoscrizioni ma, dall'altra, ha avuto la conseguenza di far divenire suoi membri stabili alcuni priisti. L'alleanza con il PVEM, quindi, sembra non assicurare a MORENA il suo appoggio incondizionato e, qualora dovesse cambiare bando, il partito presidenziale potrebbe avere non poche difficoltà a trovare nuovi alleati.

L'attenzione che MORENA dovrà rivolgere al PRI è evidente anche dal fatto che, nonostante il discorso di AMLO e del suo partito sia di dura opposizione all'ex classe dirigente messicana, nella legislatura precedente molte delle riforme costituzionali, come ad esempio quella per la scomparsa dei 119 *fideicomisos*, sono state approvate proprio con l'appoggio di questo partito.

È possibile sostenere che la nuova configurazione del Congresso, da una parte, modererà il Presidente e le sue proposte di riforma, soprattutto quelle volte ad eliminare gli organismi autonomi e, dall'altra, fa presagire che i prossimi tre anni saranno particolarmente attivi soprattutto per quanto riguarda le coalizioni, il loro eventuale consolidamento e l'elaborazione di un programma comune.

⁹³⁵ J.-J. Spoon - A. Pulido, *Candidaturas “sandías” en las elecciones legislativas en México*, in *Oraculus – elecciones*, 29/01/2021

⁹³⁶ Idem

La convinzione che le elezioni dello scorso 6 giugno non abbiamo decretato né vincitori e né vinti è confermata anche dalle elezioni statali. Apparentemente questa affermazione può sembrare contraddittoria in quanto, come illustrato, il partito presidenziale ha vinto in 11 dei 15 Stati dove era in disputa il governatorato nel 2021 e in 5 dei 6 Stati dove le elezioni si sono tenute nel 2022. È fondamentale però considerare che ha perso numerose *alcaldías* nelle due entità dove già deteneva il controllo dell'Esecutivo, ossia Città del Messico e Stato del Messico. Particolarmente significativo è il caso della capitale, dove, il 6 giugno, si è votato per definire 16 sindaci, 160 consigli e i 66 seggi del Congresso capitolino e, per la prima volta, è stato eletto una *diputación migrante* rappresentativa dei “chilangos” residenti all'estero, vinta da Raúl de Jesús Torres Guerrero candidato del PAN. In seguito alle elezioni, la mappa politica di questa città appare divisa in due. Dei 16 sindaci della capitale 9 e la rispettiva maggioranza ai consigli appartengono alla coalizione *Va por la Cdmx*, formata da PRD, PAN e PRI. La presenza dell’“oficialismo” nella capitale ha, quindi, avuto una battuta d'arresto, ma MORENA è riuscita a mantenere la maggioranza nel Congresso locale ottenendo 14 dei 32 seggi proporzionali e 18 di maggioranza relativa. Il banco morenista sarà composto, quindi, da 32 dei 66 deputati e con l'appoggio del Partito Ecologista Verde del Messico, che ha ottenuto due seggi – uno di maggioranza relativa e l'altro di rappresentanza proporzionale – raggiunge la maggioranza assoluta. È evidente, però, che la battuta d'arresto di MORENA ci sia stata anche all'interno del legislativo locale, dove nel 2018 aveva eletto 37 deputati. L'altra coalizione, invece, ha complessivamente ottenuto 31 deputati, e il PAN si è attestato come seconda forza con 17 deputati⁹³⁷.

Al fine di comprendere la vera portata dei risultati appena analizzati appare opportuno evidenziare come solo a partire da una riforma del 1993 l'Esecutivo Federale ha ceduto varie delle sue facoltà al *Jefe del Distrito Federal*, che è divenuto elettivo appena nel 1996, quando questa carica è stata denominata *Jefatura de Gobierno*⁹³⁸. Le prime elezioni per questa carica si sono svolte nel 1997 e furono vinte dal candidato del PRD Cuauhtémoc Lázaro Cárdenas. Da quel momento il governo capitolino è sempre stato appannaggio del PRD fino all'elezione nel 2018 di Claudia Sheinbaum, militante di MORENA – che come è evidente raccoglie al suo interno i perreddeisti fedeli ad Andrés

⁹³⁷ I dati a cui si fa riferimento sono disponibili sul sito dell'*Instituto Electoral de la Ciudad de México*

⁹³⁸ H. A. Concha Cantú, *La evolución político-institucional de la Ciudad de México*, in G. Esquivel - F. Ibarra Palafox – P. Salazar Ugarte (a cura di), *Cien ensayos para el Centenario*, cit., 61

Manuel López Obrador. L'allineamento a "sinistra" del potere esecutivo, legislativo e delle *alcaldías* di Città del Messico è terminato con le elezioni di quest'anno e ciò appare particolarmente significativo in vista delle elezioni federali del 2024, che coincideranno anche con quelle del prossimo *Jefe o Jefa de Gobierno* di Città del Messico.

In generale, bisogna prendere in considerazione che l'avanzata del lopezobradorismo a livello statale e locale alle ultime elezioni è stata anche in parte il risultato dell'onda lunga del 2018. I sorprendenti risultati di quella tornata elettorale furono frutto, infatti, anche dell'effetto novità, considerando che MORENA ha ottenuto la sua registrazione come partito appena nel 2014, e della volontà di realizzare un voto di protesta nei confronti dei due partiti storici, elementi che a livello locale sono potuti venire in rilievo solo nelle elezioni più recenti. Inoltre, il fatto che MORENA non abbia vinto con un largo margine, in particolare rispetto al PRI, indica anche che parte dell'elettorato ha utilizzato le elezioni statali per premiare o punire lo Stato federale. Infine, in vista delle importanti elezioni del 2024, in cui si rinnoverà completamente il Congresso e verrà eletto il nuovo Presidente della Repubblica, gli Esecutivi statali ottenuti da MORENA, che rappresentano oggi il suo più grande successo, saranno un banco di prova consistente, in grado di orientare positivamente o negativamente gli elettori.

Alla luce delle considerazioni realizzate, appare evidente quanto il processo di democratizzazione vissuto dal Messico non possa dirsi completamente concluso, seppure non si possa parlare di un *rollback*, in particolar modo alla luce dei risultati delle scorse elezioni. Non solo "l'evoluzione della legislazione elettorale e del sistema elettorale in senso stretto costituisce una cartina di tornasole per individuare le tappe del processo di democratizzazione dello Stato contemporaneo e le varie soluzioni alle sfide da esso affrontate"⁹³⁹, ma è evidente come il futuro della democrazia messicana si giochi ancora, e quasi completamente, sul campo elettorale, sia dal punto di vista dei risultati delle elezioni che per quanto riguarda la centralità della legislazione elettorale⁹⁴⁰.

Al fine di poter realizzare una prima valutazione sulle tendenze dell'ordinamento messicano è fondamentale anche il risultato di uno degli eventi elettorali più attesi dall'inizio della Presidenza di Andrés Manuel López Obrador ovvero la consultazione del corpo elettorale per la *revocación del mandato*, che si è svolta il 10 aprile 2022. Si è

⁹³⁹ F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia...*, cit., 178.

⁹⁴⁰ R. Iannaccone, *Alcune considerazioni sulle elezioni messicane del 6 giugno 2021 alla luce della più recente evoluzione della legislazione elettorale*, cit., 3577

trattato di un processo che, oltre ad essere particolarmente significativo per il Presidente e la sua visione politica, ha generato un inteso livello di confronto, acuendo tensioni già in essere e in particolare quelle tra il Presidente, i membri del suo Governo e di MORENA e gli organi elettorali, soprattutto l'Istituto Nazionale Elettorale, confermando quanto detto in precedenza circa il ruolo degli organismi autonomi in generale e dell'INE in particolare nella politica presidenziale. Significativa è stata la controversia sul bilancio dell'Istituto Elettorale che ha generato recriminazioni reciproche tra questo e l'Esecutivo: il primo ha sostenuto l'esistenza di un sabotaggio al suo funzionamento, così come il Presidente e gli appartenenti a MORENA lo hanno accusato di voler sabotare la *consulta*, in particolare installando meno seggi di quelli che erano inizialmente stati previsti⁹⁴¹. A ciò

⁹⁴¹ Il 13 gennaio l'Istituto Nazionale Elettorale (INE) ha presentato alla *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* (SHCP) una richiesta di risorse aggiuntive per un importo di 1.738.947.155 pesos messicani, da aggiungere a quelle già disponibili, derivanti da vari aggiustamenti, al fine di poter permettere la realizzazione, in modo adeguato, della votazione relativa al referendum per il "recall" del Presidente della Repubblica. Ciò è avvenuto in conformità con la sentenza del Tribunale Elettorale della Federazione (TEPJF), che aveva stabilito che sia la *Secretaría* che l'INE, nell'ambito delle rispettive competenze, sarebbero stati tenuti a promuovere, rispettare, proteggere e garantire i diritti umani e politici dei cittadini. Dopo che l'INE ha formalizzato la sua richiesta di ottenere fondi aggiuntivi, le *Secretarías de Hacienda e Función Pública* non solo non hanno dato seguito a tale richiesta, ma hanno presentato, congiuntamente, un piano di austerità per l'Istituto Elettorale Nazionale, al fine di dotarlo delle risorse necessarie per svolgere l'esercizio del *recall*. Questo si basava su tre azioni: la riduzione degli stipendi e dei salari di 1.336 dirigenti di medio e alto livello, la riduzione delle spese operative e la scomparsa di due *fideicomisos*. Durante la presentazione di questo piano è stato più volte sottolineato che la priorità del bilancio federale era garantire programmi sociali e risorse per i settori sanitario e educativo e l'impossibilità di fornire all'organismo elettorale le risorse dell'*Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado*. Al momento della relazione finale sul processo di verifica della percentuale di firme di sostegno dei cittadini necessaria per la revoca, svoltasi il 1 febbraio, il Segretario Esecutivo, Molina, ha notificato ai consiglieri il ricevimento della lettera ufficiale firmata dal *Procurador Fiscal de la Federación*, in assenza del titolare della SHCP. In questa veniva affermata l'impossibilità di concedere risorse aggiuntive all'Istituto, in mancanza di una disposizione che consentisse di aumentare il bilancio dell'organismo elettorale o di concedergli eccezionalmente risorse aggiuntive. Veniva, inoltre, ribadito che, secondo quanto previsto dalla normativa, solo l'INE avrebbe potuto effettuare l'aggiustamento di bilancio delle proprie spese previsto dalla Camera dei Deputati e, in ogni caso, ciò sarebbe potuto avvenire solo nel caso in cui avesse ottenuto entrate aggiuntive e previa autorizzazione, informando la *Secretaría de Hacienda*. Di fronte al rifiuto di concedere eccezionalmente nuove risorse per il processo revocatorio, l'organismo elettorale ha realizzato delle modifiche alla sua strategia di bilancio e il 2 febbraio, la plenaria della Camera Superiore del TEPJF ha confermato a maggioranza, con il voto contrario del giudice Infante Gonzales, tale accordo.

La plenaria, su proposta del giudice Vargas Valdez, ha ritenuto infondate le argomentazioni sollevate da MORENA, essenzialmente perché il Consiglio Generale dell'INE aveva effettuato aggiustamenti di bilancio non solo nelle aree responsabili dell'organizzazione della consultazione e in quanto, in virtù dell'autonomia di bilancio e della libertà di gestione che la Costituzione conferisce all'organismo elettorale, spetta esclusivamente a quest'ultimo definire le misure di razionalità e disciplina della spesa. Inoltre, sia la riforma costituzionale – in termini di consultazione popolare e revoca del mandato – che la Legge Federale sulla Revoca del Mandato stabiliscono che l'INE ha l'obbligo di garantire lo svolgimento di tale procedura, motivo per cui gli sono stati concessi ampi poteri di bilancio, senza specificare una determinata modalità. Pochi giorni dopo, con voto unanime, la plenaria della Camera Superiore del TEPJF ha dichiarato, altresì, infondato il reclamo dell'INE in merito al mancato conferimento da parte della *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, dei fondi richiesti al fine di poter aumentare il budget a sua disposizione. A questo proposito, il Tribunale ha stabilito che la richiesta non era ammissibile, dato che nel bilancio federale per

si sono aggiunte le numerose denunce, aventi ad oggetto principalmente presunte violazioni del divieto di campagna da parte dell'Esecutivo e di altre figure pubbliche a lui vicine. I due organi ad essere maggiormente coinvolti sono stati, infatti, la *Comisión de Quejas y Denuncias dell'INE* e il *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (TEPJF), basti pensare che il presidente di quest'ultimo, Reyes Rodríguez Mondragón, aveva reso noto che, fino all'inizio del mese di marzo, erano state ricevute più di 70 contestazioni sul processo di richiamo relative sia alla raccolta delle firme che alla convocazione del referendum. La maggior parte delle decisioni assunte da questi organi hanno riguardato la necessità che il Presidente della Repubblica e altre cariche pubbliche si astenessero dal realizzare commenti o atti che avrebbero potuto influenzare i cittadini nell'espressione del loro voto⁹⁴². Anche per questo, durante il periodo immediatamente precedente al referendum per il *recall* del Presidente, le camere hanno approvato l'iniziativa promossa da MORENA che interpretava l'ambito di applicazione del concetto di propaganda governativa, contenuto nella Legge Generale delle Istituzioni e delle Procedure Elettorali e nella Legge Federale sulla Revoca del Mandato. L'iniziativa stabiliva che per propaganda governativa dovesse intendersi l'insieme di scritti, pubblicazioni, immagini, registrazioni e proiezioni diffuse, con qualsiasi modalità di comunicazione sociale, a carico del bilancio pubblico, specificamente etichettate a tale scopo da un ente pubblico. L'obiettivo sotteso a questa proposta era quello di non considerare come propaganda governativa, durante la fase organizzativa e di svolgimento del referendum per la revoca del mandato presidenziale, le opinioni dei funzionari

l'anno fiscale 2022 non vi era alcuna disposizione specifica e allocazione di risorse che potesse consentire all'organismo di aumentare il proprio budget. Pertanto, il Consiglio Generale dell'INE ha approvato, alcune modifiche alle "Linee Guida per l'organizzazione della Revoca del Mandato", tra cui una drastica riduzione del numero di seggi elettorali da installare, prevedendo che sarebbero stati 57.677, ovvero 103.000 in meno rispetto a quelli stabiliti dalla Legge Federale per la Revoca del Mandato, che prevede che siano in numero eguali a quelli presenti all'ultima elezione presidenziale, vale a dire 160.000.

Tale decisione è stata supportata da una precedente sentenza della Corte Suprema di Giustizia della Nazione che ha consentito all'INE di organizzare la votazione con le risorse disponibili e senza che il mancato rispetto dei termini della legge implicasse alcuna responsabilità amministrativa o penale per i funzionari dell'Istituto. La SCJN, infatti, aveva stabilito che l'INE avrebbe dovuto svolgere la procedura di richiamo nel modo più efficiente possibile, nella misura in cui i suoi fondi lo avrebbero permesso. Pertanto, avrebbe dovuto organizzare e realizzare la consultazione anche nel caso in cui non avesse ottenuto, come effettivamente è avvenuto, un aumento del suo budget. La Corte, inoltre, ha di fatto stabilito che nessuna autorità avrebbe potuto far valere alcun tipo di responsabilità penale o amministrativa nei confronti dei membri del Consiglio Generale dell'Istituto Elettorale. (R. Iannaccone, *Tra vecchie tensioni e nuovi "nemici" il Messico vota per la revocación de mandato*, cit., 2 e ss.)

⁹⁴² R. Iannaccone, *Tra vecchie tensioni e nuovi "nemici" il Messico vota per la revocación de mandato*, cit., 7

pubblici, compreso il Presidente, e quindi limitare le misure cautelari adottate dall'Istituto Nazionale Elettorale. Il "Decreto di interpretazione autentica" che ne è derivato⁹⁴³ è stato dichiarato inapplicabile dalla Camera superiore del TEPJF, il 28 marzo, in quanto non realizzava un'interpretazione autentica del concetto di "propaganda governativa", ma piuttosto stabiliva un'eccezione al divieto della sua diffusione durante lo svolgimento di un processo di revoca del mandato, configurando così una violazione del divieto previsto dalla Costituzione stessa. Inoltre, stabilendo questa eccezione, si sarebbero apportate modifiche sostanziali alle regole in materia di comunicazione politica, ugualmente vietato a livello costituzionale⁹⁴⁴.

⁹⁴³ *DECRETO por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato*

⁹⁴⁴ L'8 febbraio la *Comisión de Quejas y Denuncias* dell'INE ha emesso una misura cautelare preventiva affinché il Presidente si astenesse dal fare dichiarazioni, rilasciare commenti o opinioni a proposito dell'esercizio della revoca di mandato; così come da rivedere, aggiustare, adattare, modificare o aggiornare le sue strategie, i suoi programmi o le sue politiche pubbliche, con l'intento di garantire che le sue azioni rientrassero nei principi costituzionali di imparzialità e neutralità, senza interferire nel processo referendario. Tale provvedimento è stato assunto a seguito della denuncia presentata dal PRD per il presunto uso improprio di risorse pubbliche e la promozione illegale del processo di Revoca, nella conferenza presidenziale mattutina del 2 febbraio, che avrebbe trasgredito, secondo il denunciante, vari articoli della Costituzione e l'articolo 37 delle "Linee Guida" per l'organizzazione di questo esercizio di democrazia diretta. Questa è stata sola la prima di una lunghissima serie di misure adottata da questo organismo al fine di assicurare l'imparzialità e la correttezza del referendum sulla possibile revoca del Presidente. Alcune delle altre misure simili assunte dalla Commissione competente dell'INE nei confronti della presidenza e di altri pubblici poteri, sono state il 17 febbraio in risposta ad una denuncia del PAN nei confronti della *Jefa de Gobierno de la Ciudad de México* e dei governatori della cd. "Quarta Trasformazione"; il 18 febbraio quando sono stati coinvolti sia la presidenza che il Gruppo parlamentare di Morena al Senato; il 15 marzo rispetto al partito presidenziale per non aver rispettato la neutralità che tutti i partiti devono mantenere circa il referendum; il 18 marzo, in applicazione della sentenza della SCJN in base alla quale i partiti non avrebbero potuto promuovere lo svolgimento dell'esercizio di democrazia diretta, ha ordinato nuovamente a Morena di ritirare le promozioni su radio, televisione e reti sociali; il 21 e il 22 marzo la Commissione ha emesso misure precauzionali e preventive nei confronti del Presidente per la trasmissione di propaganda governativa in un periodo vietato; e il 29 marzo nuovamente nei confronti di alcuni Esecutivi locali e in particolare per la propaganda a favore del governo realizzata attraverso Twitter.

Anche il Tribunale Elettorale si è espresso più volte a proposito del coinvolgimento del Presidente nella promozione della Revoca del Mandato confermando le decisioni assunte a tal proposito dal INE. In particolare, il 15 febbraio, con voto unanime dei presenti, la plenaria della Camera Superiore ha confermato l'accordo con cui la Commissione dell'INE aveva dichiarato l'emissione di misure cautelari, nel loro aspetto di tutela preventiva, nei confronti del Presidente e ha confermato che il Presidente della Repubblica avrebbe dovuto attenersi alle limitazioni costituzionali sulla diffusione della propaganda governativa e, quindi, evitare di promuovere l'esercizio della "Revoca del Mandato" in qualsiasi sua apparizione pubblica. Anche il 28 marzo, la Camera Superiore del TEPJF ha confermato le ennesime misure cautelari emesse dalla Commissione dell'INE, che aveva ordinato al Governatore di Campeche e a MORENA di rimuovere dai propri social network la pubblicazione a sostegno del Presidente, in quanto considerate propaganda governativa diffusa in un periodo vietato. Anche il 16 marzo la sessione plenaria della Camera Superiore del TEPJF ha deciso, all'unanimità, di confermare, nuovamente, l'ordine al Presidente di astenersi dal commentare il processo di "richiamo". Allo stesso tempo, però, ha deciso che l'INE aveva oltrepassato la sua autorità ordinando la rimozione dell'intero contenuto della conferenza mattutina del 28 febbraio. Lo

In occasione dell'esercizio della revoca di mandato, inoltre, AMLO ha messo in discussione anche la sentenza della Corte Suprema di Giustizia della Nazione relativa alla decisione di non apportare cambiamenti alla domanda che sarebbe stata sottoposta agli elettori durante l'esercizio del *recall*. Il 1° febbraio, infatti, con 7 voti a favore e 4 contrari, non è stata raggiunta la maggioranza qualificata necessaria a ordinare la modifica della Legge Generale sulla Revoca del Mandato. Quest'ultima prevede che il quesito dovesse essere «Siete d'accordo che (nome), Presidente degli Stati Uniti del Messico, debba essere revocato dal suo mandato a causa di una perdita di fiducia o che debba rimanere alla Presidenza della Repubblica fino alla fine del suo mandato?». A tal proposito, il ministro Jorge Pardo Rebolledo ha proposto ai suoi colleghi di invalidarne una parte, ritenendo che essa cercasse sostanzialmente di influenzare l'elettore a favore di una possibile "ratifica". Ad esprimersi contrariamente alla suddetta modifica, è stato il ministro presidente, Zaldívar, secondo il quale, dato che il concetto di revoca del mandato non era chiaro ai cittadini, sarebbe stato pertinente sottoporli il quesito interamente. Nel corso della stessa seduta, la CSJN ha vietato ai partiti politici di promuovere il referendum di richiamo, ritenendo che ciò violasse l'articolo 32 del regolamento referendario, in base al quale l'INE è l'unico organismo incaricato di promuovere tale esercizio⁹⁴⁵.

Prima di trattare i risultati del referendum, è opportuno analizzare più nel dettaglio la già menzionata terza criticità legata alla previsione di questo strumento revocatorio nell'ordinamento messicano. Data la modalità prevista per l'eventuale sostituzione del Presidente, appariva plausibile sostenere che qualora fosse stato "sfiduciato" dal corpo elettorale le Camere avrebbero potuto comunque eleggere una personalità a lui vicina o, addirittura, da lui indicata. Nel caso in cui, invece, sarebbe stato riconfermato avrebbe potuto avere una legittimità tale che, data anche la sua egemonia all'interno di MORENA e il suo controllo sui deputati di questo partito, gli avrebbe permesso di percorrere due strade già battute in Messico. Avrebbe potuto, da una parte, proporre una riforma alla Costituzione volta ad eliminare il divieto di rielezione presidenziale come fatto indirettamente da Obregón durante il governo di Calles. La riforma, approvata

stesso giorno, questo organismo ha confermato all'unanimità la decisione dell'INE di rimuovere dalle piattaforme digitali un comunicato del gruppo parlamentare di MORENA al Senato della Repubblica in quanto configurava propaganda governativa diffusa nel periodo vietato. (R. Iannaccone, *Tra vecchie tensioni e nuovi "nemici" il Messico vota per la revocación de mandato*, cit., 10-11)

⁹⁴⁵ R. Iannaccone, *Tra vecchie tensioni e nuovi "nemici" il Messico vota per la revocación de mandato*, cit., 2

all'unanimità nel 1926 e abrogata alla morte del *caudillo de los caudillos* nel 1928, come già visto, prevedeva la rielezione presidenziale, nel periodo non immediatamente successivo al mandato terminato e per una sola volta⁹⁴⁶. La motivazione che portò il Congresso a contraddire il principio fondante della Rivoluzione, condotta contro la rielezione continua di don Porfirio Díaz, avrebbe potuto essere utilizzata anche dall'attuale Legislativo, vale a dire la presenza nella storia messicana di esempi illustri di rielezione presidenziale come quella di Benito Juárez. Tale eventualità che sembrava reale al momento dell'entrata in vigore della riforma è apparsa, già in seguito alle elezioni del giugno 2021, più improbabile, data la diminuzione di consensi nei confronti di MORENA. Altro scenario possibile sarebbe potuto essere l'instaurazione di un nuovo "Maximato". Con tale espressione si fa riferimento al periodo storico, intercorrente dal 1929 al 1935, caratterizzato dall'incidenza dell'ex Presidente Calles, che al termine del suo mandato, continuò a dirigere la politica nazionale⁹⁴⁷. Ciò fu possibile dato il ruolo di fondatore e leader indiscusso che egli ricopriva all'interno del partito erede della Rivoluzione, non molto differente dall'attuale posizione di López Obrador. La probabilità che una di queste strade sia in un futuro percorsa dall'attuale Presidente si è notevolmente ridotta in seguito allo svolgimento del *recall* nell'aprile 2022.

Con questa prima consulta sulla *revocación de mandato* in Messico, è stata la terza volta che tale meccanismo è stato utilizzato in America Latina: nel 2004 in Venezuela Hugo Chávez aveva ottenuto un numero di voti a suo favore addirittura superiore a quello della sua elezione e nel 2008 in Bolivia Evo Morales aveva ricevuto un sostegno maggioritario. Il risultato conseguito da AMLO, però, non è stato "vittorioso" tanto quanto quello dei suoi predecessori, soprattutto in quanto l'affluenza è stata pari solo al 17,77% della *Lista Nominal*, non raggiungendo il 40% dei votanti previsto dall'articolo 35 della CPEUM per renderne vincolante il risultato. Secondo i dati ufficiali, 15.159.323 (91,86%) elettori hanno votato per la continuità del Presidente, 1.063.209 (6,44%) hanno optato per la sua rimozione e 280.56 (1,69%) hanno annullato il loro voto⁹⁴⁸.

⁹⁴⁶ J. Meyer, *La diarquía (1924-1928)*, in M. Amparo Casar - I. Marván (a cura di), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, cit., 207 e ss.

⁹⁴⁷ C. Tello, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, Città del Messico, UNAM, 2007, 78-79

⁹⁴⁸ Nella scomposizione dei risultati, si notano differenze sostanziali nei livelli di partecipazione. Nel sud-est, nelle entità con maggiore povertà e nelle regioni rurali, la partecipazione è stata maggiore rispetto alle altre zone del Paese: in Chiapas è stata pari al 32.13%; a Campeche, al 27.18%; e a Veracruz, al 26.88%. Anche lo Stato di Guerrero ha segnato un'affluenza significativa, con il 24.41% degli elettori. In particolare, il Presidente ha attirato il maggior numero di elettori nel suo Stato di origine, Tabasco, dove l'affluenza ha

In seguito al risultato delle elezioni del 2021 e al referendum di *recall*, per AMLO diviene maggiormente difficile seguire con la centralizzazione che ha portato avanti fin dall'inizio del suo mandato, principalmente attraverso le misure di vario tipo fin qui illustrate. Non è però un caso, data la storia messicana, che una delle prime azioni del governo in seguito alle passate elezioni, sia stata la riproposizione di una riforma elettorale. Nonostante la nuova configurazione del Congresso, il Presidente, infatti, non ha moderato il suo stile di governo né le sue proposte di riforma, in particolare quelle volte ad eliminare o modificare sostanzialmente gli organismi autonomi. D'altra parte, è possibile presagire che i prossimi anni saranno particolarmente attivi soprattutto per quanto riguarda le coalizioni, il loro eventuale consolidamento e l'elaborazione di un programma comune e, quindi, ritorna in auge la riforma del 2014 sulla possibilità di formare governi di coalizione e un suo possibile rafforzamento.

Alla luce delle considerazioni realizzate in queste pagine, appare evidente quanto il processo di democratizzazione vissuto dal Messico e quindi la stabilizzazione della sua forma di governo non possano dirsi completamente concluse. Anche se non è possibile parlare di un *rollback*⁹⁴⁹ o di un *backsliding*⁹⁵⁰, in particolar modo alla luce dei risultati delle scorse elezioni, non solo l'evoluzione della legislazione elettorale e del sistema elettorale in senso stretto rappresenta una cartina di tornasole per individuare le tappe del processo di democratizzazione messicano e le varie soluzioni alle sfide da esso affrontate⁹⁵¹, ma è evidente come il futuro della democrazia messicana si giochi ancora, e quasi completamente, sul campo elettorale, sia dal punto di vista dei risultati delle elezioni che per quanto riguarda la centralità della legislazione elettorale⁹⁵².

raggiunto il 35.94%, il doppio della media nazionale, e in alcuni comuni è stata ancora più elevata. Al contrario, gli Stati con governi di opposizione hanno registrato il maggior numero di astensioni e di voti a favore della revoca del mandato presidenziale. Indipendentemente dall'affluenza, il sud-est è stata la parte del Paese che ha dato il maggior sostegno a López Obrador, soprattutto a Tabasco dove il 97.27% dei 114.107 voti registrati è stato a suo favore e solo l'1.52% a favore delle sue dimissioni (1.121 voti). Sebbene non con cifre così alte, anche altri Stati della regione hanno ratificato il loro sostegno al Presidente. Oltre ad aver avuto un'affluenza molto bassa, le entità con governi di opposizione hanno registrato anche i livelli più alti di rifiuto del Presidente. Tra le entità amministrare da Morena, Città del Messico ha registrato la più alta percentuale di voti per la rimozione di López Obrador, con il 10.86%. (R. Iannaccone, *Tra vecchie tensioni e nuovi "nemici" il Messico vota per la revocación de mandato*, cit., 4-5)

⁹⁴⁹ S. P. Huntington, *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, cit.

⁹⁵⁰ S. Haggard - R. Kaufman Backsliding, *Backsliding. Democratic Regress in the Contemporary World*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021

⁹⁵¹ F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia...*, cit., 178.

⁹⁵² R. Iannaccone, *Alcune considerazioni sulle elezioni messicane del 6 giugno 2021 alla luce della più recente evoluzione della legislazione elettorale*, cit., 3577

III PARTE - LA FORMA DI GOVERNO IN CILE

SOMMARIO: I. Il processo costituente cileno nell'ambito del cd. "*nuevo constitucionalismo latinoamericano*" – II. Cile: dall'indipendenza alla Costituzione dell'80 – III. Un processo costituente tanto atteso come inedito – IV. Cambiare per non cambiare: la forma di governo

Capitolo I

Il processo costituente cileno nell'ambito del cd. "*nuevo constitucionalismo latinoamericano*"

SOMMARIO: 1. Il processo costituente cileno e il "*nuevo constitucionalismo latinoamericano*" (NCL) – 2. I tratti essenziali del nuovo costituzionalismo latinoamericano – 3. I più recenti processi costituenti del NCL – 3.1 Ecuador – 3.2 Bolivia – 4. I testi costituzionali di Ecuador e Bolivia – 4.1 La forma di Stato – 4.2 La forma di governo – 4.2.1 La revocación de mandato – 4.2.2 La rielezione presidenziale – 4.3 Il tipo di Stato – 5. Brevi riflessioni conclusive

1. Il processo costituente cileno e il "*nuevo constitucionalismo latinoamericano*"

Per poter comprendere pienamente la portata del processo costituente cileno e la questione della forma di governo è necessario realizzare, oltre ad un'analisi diacronica dell'evoluzione dell'ordinamento a partire dal costituzionalismo ottocentesco, un'analisi sincronica con altri recenti processi costituenti avvenuti in America Latina. Quest'ultima appare imprescindibile per individuare linee di tendenza comuni e specificità proprie della proposta di nuova Costituzione elaborata in Cile e per poter realizzare considerazioni più generali sul tema del presidenzialismo latinoamericano.

Come si vedrà più nel dettaglio nel corso di questo capitolo, la regione latinoamericana è stata caratterizzata a partire dagli anni '90 da un'ondata di ricostituzionalizzazione, definita "nuovo costituzionalismo latinoamericano" (NCL), a proposito della quale la dottrina non è concorde sul definirla a sé stante o meno. È, però, indubbio che i testi che ne sono derivati risultano accomunati da alcuni elementi fondamentali. Tra questi

particolarmente rilevanti sono la centralità della questione indigena, l'esteso catalogo dei diritti e la forma di governo presidenziale che mantiene le caratteristiche illustrate a proposito del presidenzialismo latinoamericano anche se risulta essere "rafforzata".

La dottrina non è altresì concorde sul se il processo costituente cileno possa essere fatto rientrare o meno in questa ondata⁹⁵³. A tal proposito non si ritiene possibile ascrivere pienamente l'ultimo processo costituente cileno al NCL e sono due gli elementi che rilevano in tal senso: la mancanza di una *leadership* forte e presidenziale nel corso del processo costituente e l'origine della questione costituente. Come verrà in rilievo nel corso della successiva analisi, a differenza che per gli ordinamenti nel nuovo costituzionalismo latinoamericano, il processo costituente cileno non è stato caratterizzato dalla centralità del potere esecutivo né di un particolare esponente o partito politico, ma l'assemblea costituente è stata composta prevalentemente da candidati indipendenti. Inoltre, il problema costituente in Cile è risalente e precede l'entrata in vigore della Costituzione del 1980 dato che già nel 1978 si costituì il Gruppo di Studi Costituzionali, noto anche come "Gruppo dei 24", che sarebbe diventato il principale esponente di un discorso politico-costituzionale alternativo a quello della Giunta Militare. È da tenere in considerazione, inoltre, che nel corso del processo costituente cileno non vi è stata un'ingerenza da parte della costituente nelle sfere di competenza degli altri organi, come avvenuto, invece, in Ecuador e Bolivia. I poteri costituiti e il potere costituente in Cile sono rimasti, infatti, completamente distinti, anzi in alcune circostanze è stato il potere legislativo ad intervenire nel funzionamento della Convenzione Costituzionale, come in occasione della necessità di disciplinare la rinuncia di un membro dell'assemblea. È, allo stesso tempo, innegabile che il testo costituzionale proposto in Cile abbia degli elementi comuni con quelli del NCL, e in particolare con le costituzioni ecuadoriana e boliviana, tra i quali spiccano un avanzato catalogo dei diritti, soprattutto in materia ambientale e di multiculturalismo, e una "anacronistica" forma di governo caratterizzata dalla centralità del potere esecutivo. Si ritiene possibile, alla luce di quanto brevemente esposto, sostenere che seppure non sia possibile far rientrare completamente il processo costituente cileno nel cd. "nuovo costituzionalismo latinoamericano" non sia

⁹⁵³ Un interessante esempio di tale divisione è presente nel Forum realizzato dal Gruppo di Pisa *Si può parlare di un "neocostituzionalismo" in America Latina?* (1/2022) in cui la IV Domanda era «Come si inserisce il processo costituente cileno nel solco del nuovo costituzionalismo? Esiste in questo caso una linea di continuità o è il frutto di un processo che corrisponde al grado di maturazione storica e politica del popolo cileno?»

avventato sostenere che gli ultimi prodotti costituzionali in America Latina formino una nuova generazione di leggi fondamentali, una “famiglia di Costituzioni” con caratteristiche proprie sia nella parte dogmatica che in quella organica.

Prima di soffermarsi sulle caratteristiche del “*nuevo constitucionalismo latinoamericano*” e sul contenuto dei testi che ne sono derivati, riferendosi ai casi di Ecuador e Bolivia, per poter illustrare maggiormente quanto fin qui sostenuto appare fondamentale analizzare, seppur brevemente, l’evoluzione del costituzionalismo latinoamericano.

In America Latina, alla fine dell’ultimo ciclo di governi militari, negli anni ’80, le nuove costituzioni che sono state adottate hanno cercato di legittimare le forze politiche salite al potere e di istituzionalizzare l’apertura democratica in corso. Queste leggi fondamentali sono estese e dettagliate e contengono elementi non presenti nel diritto costituzionale liberale, come l’indigenismo, la riforma agraria, gli stati di eccezione e il ruolo dell’esercito. Sono caratterizzate, altresì, dall’aumento del carico ideologico attraverso l’inclusione di norme-principio e precetti dichiarativi; dall’estensione della *ratio* dei diritti; dall’introduzione di meccanismi concentrati o misti di controllo di costituzionalità; dalla previsione, in alcuni casi, di strumenti e di elementi parlamentari volti ad ammortizzare l’iperpresidenzialismo e a strutturare una diversa dinamica di governo; dall’inserimento di linee guida per il processo di riforma costituzionale; e dall’apertura a processi costituenti e/o alla consultazione popolare. Tuttavia, nonostante l’indubbia novità di alcuni elementi, è possibile affermare che in realtà si sia trattato di un’operazione solo formale del diritto costituzionale e non di una vera e propria rottura con la prassi costituzionale precedente in quanto in alcuni casi è stato riprodotto mimeticamente istituti del diritto costituzionale europeo e nordamericano⁹⁵⁴.

Dopo la fine delle dittature vi è stato un solido consenso sulla necessità di consolidare i sistemi liberaldemocratici-costituzionali, con la partecipazione di forze politiche divergenti, anche quelle che precedentemente avevano optato per la lotta armata come alcuni partiti di sinistra. Questo modello costituzionale proponeva la stabilità politica e la riduzione delle disuguaglianze e dell’esclusione. Venne seguita, quindi, la stessa strada che ha contraddistinto la storia costituzionale della subregione, dando origine a quelle che

⁹⁵⁴ C. M. Villabella Armengol, *Constitución y Democracia en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, in *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, n. 25/2010, 55

Gargarella ha definito “costituzioni miste”⁹⁵⁵ in quanto contengono aspirazioni economico-politiche e impegni giuridici che, in molti casi, sono opposti tra loro.

Alla fine degli anni '90 l'inefficacia delle misure economiche è diventata evidente e sono state attuate le cd. “riforme di seconda generazione”, che hanno conferito centralità al contesto istituzionale, ritenuto di significativa importanza per il corretto funzionamento dei mercati. Tali riforme non hanno, però, avuto gli effetti sperati e nella maggior parte dei casi sono continuati alti livelli di povertà e disuguaglianza, con i servizi pubblici di base nelle mani di aziende private e con uno Stato debole, soggetto agli interessi privati e colpito da immense reti di corruzione. I benefici della crescita economica ci sono stati solo per piccoli settori e ciò ha accentuato ulteriormente la disuguaglianza sociale. In effetti, l'economia è cresciuta solo a livello macro, senza che ciò si sia riflesso in un miglioramento delle condizioni di vita per la maggior parte della popolazione⁹⁵⁶.

In questo contesto, la democrazia è stata accusata dai cittadini di non mantenere le sue promesse dato che non era in grado di rimuovere le *élite* dal potere, di permettere l'autogoverno e di integrare l'uguaglianza formale con quella sostanziale⁹⁵⁷. Per quanto esistevano istituzioni democratiche il loro ruolo era ridotto alla mera organizzazione di elezioni periodiche, con il risultato di governi indifferenti alle richieste sociali, politiche ed economiche della popolazione⁹⁵⁸. È finita così la “decade dorata” dell'America Latina e il continente si è trovato in una fase in cui sembra possibile il reflusso non solo economico, ma anche democratico. I cittadini chiedono inclusione, opportunità, efficienza e trasparenza, caratteristiche di cui le democrazie di quest'area non abbondano. Per la maggior parte dei paesi dell'area è evidente il contrasto tra economie in vorticoso crescita, forte mobilità sociale e sistemi politici e istituzionali fragili e inefficienti⁹⁵⁹. Tale situazione deriva anche dal fatto che, storicamente, in America Latina, la cultura politica ha avuto un carattere patrimoniale e, sebbene questo schema sia stato permanentemente

⁹⁵⁵ R. Gargarella, *Sobre el “Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano”*, in *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 27, n. 1/2018, 123

⁹⁵⁶ M. E. Quiroz Villalobos, *Participación popular y presidencialismos fuertes en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, in *Revista Derecho del Estado*, n. 44/2019, 103-104. S.v., altresì, J. Couso, *Las democracias radicales y el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, in *Derechos humanos: posibilidades teóricas y desafíos prácticos*, Argentina, Libreria/sela, 2014; L. Paramio, *Crisis y cambio del modelo económico in Historia contemporánea de América Latina*, vol. VI: *Reformas económicas y consolidación democrática*, Madrid, Síntesis, 2006

⁹⁵⁷ N. Bobbio, *Democracia y secreto*, Città del Messico, Fondo de Cultura Económica, 2013, 29

⁹⁵⁸ M. E. Quiroz Villalobos, *Participación popular y presidencialismos fuertes en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, cit., 105

⁹⁵⁹ L. Zanatta, *Una nuova fase per l'America Latina*, *il Mulino*, n. 1/2015, 145 e ss.

in “riforma”, non è stato sostanzialmente modificato. Le società “patrimoniali” sono caratterizzate da meccanismi che bloccano le loro capacità trasformative, da una mancanza di differenziazione strutturale tra centro e periferia e da un alto grado di esclusione e segregazione, pertanto predomina il centralismo politico sotto l’egida dell’Esecutivo⁹⁶⁰.

I paesi latinoamericani, quindi, non hanno vissuto pienamente lo Stato sociale e sono stati caratterizzati, soprattutto in seguito alle politiche neoliberiste degli anni ’80 e ’90⁹⁶¹ e all’esacerbamento delle divisioni sociali che ne è derivato, da continue rivendicazioni dal basso, che hanno permesso, secondo una parte della dottrina⁹⁶², la nascita di una nuova ondata di costituzionalismo autoctona, definito “*nuevo constitucionalismo latinoamericano*” (NCL), un costituzionalismo “senza genitori”⁹⁶³. Questa nuova fase costituente da un punto di vista documentale ha avuto inizio con il testo brasiliano del 1988 e, più incisivamente, con quello colombiano del 1991, ma ha acquisito connotati rilevanti con la costituzione del Venezuela (1999) e, in particolare, con quelle di Ecuador (2008) e Bolivia (2009)⁹⁶⁴.

È possibile sostenere che solo all’inizio del XXI sia emerso in America Latina un diverso tipo di diritto costituzionale, sostenuto dai cambiamenti avvenuti nel ciclo elettorale che si è chiuso nel 2006, quando in dodici paesi si sono tenute elezioni presidenziali e parlamentari, che hanno visto la partecipazione di una sinistra nuova e policroma e che hanno portato al potere nuovi attori politici.

⁹⁶⁰ R. Zamorano Farías, *Sistemas de gobierno en América Latina. El caso chileno*, in *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 38/2018, 4-5; E. Wolf, *Peasant Wars of the Twentieth Century*, New York, Harper and Row, 1969

⁹⁶¹ Per approfondimenti sul neoliberalismo e, in generale, sui modelli di sviluppo e le politiche pubbliche applicate in America Latina si rimanda al volume P. Vidal Molina (a cura di), *Neoliberalismo, Neodesarrollismo y Socialismo bolivariano. Modelos de desarrollo y Políticas públicas en América Latina*, Ariadna Ediciones, Santiago del Cile, 2019

⁹⁶² S.v. Aa.Vv., *El nuevo constitucionalismo en América Latina*, Quito, Corte Constitucional del Ecuador, 2010; R. Viciano Pastor (a cura di), *Estudios sobre el nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012; C. Storini – J. F. Alenza García, *Materiales sobre neoconstitucionalismo y nuevo constitucionalismo latinoamericano*, Pamplona, Aranzadi, 2012; R. Martínez Dalmau - C. Storini - R. Viciano Pastor, *Nuevo constitucionalismo latinoamericano. Garantías de los derechos, pluralismo jurídico y derechos de la naturaleza*, Cile, Olejnik, 2021

⁹⁶³ G. Pisarello, *Procesos constituyentes. Caminos para la ruptura democrática*, Madrid, Trotta, 2014, 108; R. Viciano Pastor, *Presentación*, cit., 9; R. Viciano Pastor - R. Martínez Dalmau, *Presentación. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, cit., 20 e ss.

⁹⁶⁴ C. M. Villabella Armengol, *Constitución y Democracia en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, cit., 55-56

2. I tratti essenziali del nuovo costituzionalismo latinoamericano

Passando all'analisi di quelle che sono state individuate da parte della dottrina⁹⁶⁵ come caratteristiche innovative del NCL è essenziale fare alcune brevi considerazioni preliminari e succinte sui “costituzionalismi” che lo hanno preceduto ossia il “neocostituzionalismo” e il “nuovo costituzionalismo”. Il primo è un orientamento ampiamente diffuso nella dottrina italiana, ma anche spagnola e latinoamericana, i cui assunti principali sono: il riferimento alla dimensione morale ai fini della determinazione del diritto (essendo l'ordinamento dello Stato costituzionale fondato su principi la cui interpretazione presuppone il richiamo ai valori di cui essi sono espressione); l'importanza decisiva, sempre ai fini della determinazione del diritto, delle procedure argomentative dell'interprete; e la rilevanza attribuita all'interpretazione giurisdizionale e al ruolo delle Corti costituzionali e supreme nel far valere i vincoli costituzionali⁹⁶⁶. Il “neocostituzionalismo” propone una nuova concezione dello Stato di diritto, che rifiuta la teoria della supremazia costituzionale su tutte le altre norme giuridiche, in base alla quale lo Stato è responsabile solo del rispetto della legge. È evidente la forte critica allo Stato di diritto e alle sue teorie giuspositiviste, che ne hanno ridotto le funzioni a guardiano del rispetto della legge⁹⁶⁷. L'espressione “neocostituzionalismo” indica, quindi: le trasformazioni sistematiche indotte dall'introduzione del sindacato di legittimità costituzionale e dalla progressiva costituzionalizzazione dell'ordinamento giuridico; e le analisi, in termini di teoria del diritto, di queste trasformazioni, con particolare riguardo alla connessione tra diritto e morale (e alla duplice legittimazione, democratica e contenutistica, delle decisioni politiche), nonché alla razionalità e oggettività del discorso pratico e alla conseguente revisione della metodologia giuridica, in cui diventano centrali categorie come quelle della ragionevolezza⁹⁶⁸.

Le posizioni del “neocostituzionalismo”, in particolare riguardo la centralità della Costituzione e la positivizzazione di un catalogo di diritti, sono state assunte dal “nuovo

⁹⁶⁵ S.v. P. Salazar Ugarte, *El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano (una perspectiva crítica)*, in L. R. González Pérez - D. Valadés (a cura di), *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, Città del Messico, UNAM, 2013; R. Gargarella - C. Courtis, *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*, Santiago del Cile, Naciones Unidas, Cepal, Asdi, 2009

⁹⁶⁶ A. Morelli, *La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione*, cit., 105

⁹⁶⁷ A. R. Sotillo Antezana, *La nueva clasificación de los derechos fundamentales en el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, in *Ciencia y Cultura*, n. 35/2015, 170

⁹⁶⁸ M. Massa, *Prospettiva storica e concezioni della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2020, 291. Per approfondire s.v. M. Carbonell (a cura di), *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Trotta, 2003 e dello stesso Autore *Teoría del neoconstitucionalismo*, Madrid, Trotta, 2007

costituzionalismo” che si focalizza non solo sulla dimensione giuridica della Costituzione ma soprattutto sulla sua legittimità democratica. Secondo tale filone, dato che il costituzionalismo è il meccanismo con cui i cittadini determinano e limitano il potere pubblico, è imprescindibile che garantisca il fedele trasferimento della volontà del popolo, unico detentore del potere costituente, nel testo costituzionale, che potrà essere modificato solo dal popolo stesso. Il nuovo costituzionalismo ricorda, quindi, l’origine radical-democratica del costituzionalismo giacobino⁹⁶⁹. Come è noto, durante la Rivoluzione francese, Condorcet, uno dei suoi più illustri protagonisti e vittime, arrivò ad affermare un postulato basilare del potere costituente democratico ossia che un popolo ha sempre il diritto a rivedere, riformare o cambiare la propria Costituzione in quanto una generazione non può sottomettere alle sue leggi le generazioni future⁹⁷⁰. Da ciò deriva che lo Stato costituzionale può essere solo lo Stato governato da una Costituzione direttamente legittimata dalla cittadinanza, il cui contenuto sia coerente con il suo fondamento democratico. Pertanto devono essere previsti meccanismi di partecipazione diretta; garantiti i diritti fondamentali, compresi quelli sociali ed economici; e stabilite procedure di controllo della costituzionalità, attivabili dal corpo elettorale⁹⁷¹. Tale centralità del popolo è stata in parte persa nelle Costituzioni rigide europee del secondo dopoguerra. Non è, quindi, più vero che ciascuna generazione può cambiare la Costituzione e deciderne una nuova ma bisogna tener presente che la rigidità costituzionale lega le mani delle generazioni presenti perché esse non amputino quelle delle generazioni future, come accadde con i totalitarismi e gli autoritarismi del XX secolo⁹⁷². Inoltre, bisogna considerare la possibilità che accettando e promuovendo l’uso ricorrente di plebisciti e referendum, al fine di far progredire le agende politiche e sociali, il nuovo costituzionalismo, e in particolare quello latinoamericano, abbia innalzato a livello costituzionale una delle caratteristiche fondamentali del populismo ossia l’appello diretto dei *leader* alle masse per il raggiungimento dei propri obiettivi⁹⁷³.

⁹⁶⁹ R. Viciano Pastor - R. Martínez Dalmau, *Presentación. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, in Aa. Vv., *El nuevo constitucionalismo en América Latina*, cit., 18.

⁹⁷⁰ F. Zúñiga Urbina, *Nueva Constitución: Reforma y poder constituyente en Chile*, in *Serie Doctrina Jurídica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, n. 482/2014, 121

⁹⁷¹ R. Viciano Pastor - R. Martínez Dalmau, *Presentación. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, in Aa. Vv., *El nuevo constitucionalismo en América Latina*, cit., 19.

⁹⁷² L. Ferrajoli, *Costituzionalismo oltre lo Stato*, Modena, Mucchi, 2017, 14-15

⁹⁷³ S. Edwards, *Populismo o mercados. El dilema de América Latina*, Bogotá, Norma, 2009, 233.

Da quanto detto a proposito del NCL e da quanto si approfondirà di seguito, appare evidente la sua continuità così come i punti di rottura rispetto ai precedenti “costituzionalismi”. Le differenze tra il nuovo costituzionalismo latinoamericano e quello liberale risiedono fondamentalmente nel diverso contenuto che queste due correnti danno ai costrutti di nazione, diritti (individuali, sociali e politici) e cittadinanza e nelle differenti modalità di concepire e progettare il governo democratico⁹⁷⁴. Tuttavia, questo “nuovo” stile costituzionale recupera anche elementi della tradizione liberale, il cui fondamento è rappresentato dall’articolo 16 della Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1789: «Una società in cui non è assicurata la garanzia dei diritti, né definita la separazione dei poteri, non ha Costituzione»⁹⁷⁵. In termini epistemologici, e in opposizione al costituzionalismo liberale, invece, i cambiamenti attuati nelle costituzioni del NCL si sviluppano a partire da una filosofia e un’ideologia diversa, che non identifica come centro del suo universo normativo la sagoma di un individuo ideale, nominalmente uguale per capacità a tutti gli altri individui con i quali forma una mitica e omogenea “nazione”, ma piuttosto ad una società variegata, che appare evidente quando si guarda alla realtà latinoamericana: una pluralità o “multinazione” di comunità diverse che, nel loro sforzo storico di coesistere e costruire uno Stato di diritto e giustizia, non sono state dotate dal costituzionalismo liberale degli strumenti giuridici adeguati⁹⁷⁶. L’ultimo costituzionalismo latinoamericano ha cercato di porre rimedio al grave *deficit* democratico che da decenni sembra colpire gravemente la regione. Per cui, le misure che ha adottato si sono basate sulla diffusa consapevolezza che le istituzioni politiche funzionavano male e non consentivano la partecipazione dei cittadini e hanno avuto lo scopo di realizzare maggiori opportunità di controllo e decisione popolare⁹⁷⁷.

Il NCL, quindi, è stato descritto come un costituzionalismo dal basso, guidato dagli esclusi e dai loro alleati, con l’obiettivo di espandere il campo della politica oltre l’orizzonte liberale, attraverso una nuova istituzionalità (plurinazionalità), una nuova

A proposito del contrasto tra l’appello al potere costituente all’interno dell’ordine costituzionale e l’idea di democrazia costituzionale, che ispira, in particolare, il costituzionalismo europeo si rimanda, tra tutti, a F. Balaguer Callejón, *Interpretación constitucional y populismo*, in *ReDCE*, n. 33/2020

⁹⁷⁴ J. Doniush - S. Inés, *El nuevo constitucionalismo y los rezagos de la ciencia del derecho constitucional latinoamericano*, Buenos Aires, Clacso, 2013, 23-24

⁹⁷⁵ M. E. Quiroz Villalobos, *Participación popular y presidencialismos fuertes en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, cit., 110

⁹⁷⁶ J. Doniush - S. Inés, *El nuevo constitucionalismo y los rezagos de la ciencia del derecho constitucional latinoamericano*, cit., 23-24

⁹⁷⁷ R. Gargarella, *Sobre el “Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano”*, cit., 116

territorialità (autonomie asimmetriche), una nuova legalità (pluralismo giuridico), un nuovo regime politico (democrazia interculturale) e nuove soggettività individuali e collettive (individui, comunità, nazioni, popoli, nazionalità)⁹⁷⁸ e le costituzioni che derivano da i processi costituenti del NCL sono state definite “transformadoras”⁹⁷⁹ o “rupturistas”⁹⁸⁰.

3. I più recenti processi costituenti del NCL

Al fine di motivare quanto sostenuto in apertura circa la relazione tra il “nuovo costituzionalismo latinoamericano” e il processo costituente cileno si ritiene appropriato realizzare un’analisi maggiormente dettagliata dei testi costituzionali ecuadoriano e boliviano e dei processi costituenti che hanno condotto alla loro formazione in quanto sono quelli maggiormente rappresentativi, considerati i più avanzati⁹⁸¹, di questa nuova ondata di costituzionalizzazione. La Costituzione ecuadoriana del 2008 si distingue per aver incorporato un catalogo molto ampio di diritti fondamentali redatto in formule aperte e astratte, mentre la Costituzione boliviana del 2009 ha riconosciuto il carattere plurinazionale e post-coloniale dello Stato e ha sancito l’elezione democratica e popolare dei membri del Tribunale Costituzionale Plurinazionale⁹⁸².

Negli ultimi trent’anni, quelle di Ecuador e Bolivia non sono state le uniche nuove Costituzioni, originali e innovative ad essere elaborate in America Latina⁹⁸³. Vi sono state la Costituzione “cittadina” del Brasile (1981), quelle di Colombia (1991) e Venezuela

⁹⁷⁸ B. de Sousa Santos, *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del sur*, Buenos Aires, Atropofagia, 2010, 57

⁹⁷⁹ Ibidem

⁹⁸⁰ R. Viciano Pastor (a cura di), *Estudios sobre el nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, cit.

⁹⁸¹ S.v. R. Martínez Dalmau, *Los nuevos paradigmas constitucionales de Ecuador y Bolivia*, in *La Tendencia*, n. 9/2009, 37-41

⁹⁸² P. Salazar Ugarte, *El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano (una perspectiva crítica)*, in L. R. González Pérez - D. Valadés (a cura di), *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, cit., 354-355

⁹⁸³ Per un’analisi più ampia dei recenti processi costituenti avvenuti nell’area latinoamericana si rimanda a A. M. Bejarano - R. Segura, *Asambleas constituyentes y democracia: una lectura crítica del nuevo constitucionalismo en la región andina*, in *Colombia Internacional*, n. 79/2013; F. Soto Barrientos, *Asamblea constituyente: la experiencia latinoamericana y el actual debate en Chile*, cit.; G. L. Negretto, *Los procesos constituyentes en América Latina. Una visión comparada*, in *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, n. 16/2015

(1999), nonché le riforme costituzionali di Argentina, Messico, Uruguay, Cile e Nicaragua⁹⁸⁴.

Queste esperienze, per quanto problematiche per diversi aspetti e sorte all'ombra del populismo latinoamericano, hanno contribuito al riconoscimento costituzionale di nuove soggettività, realizzando un "giro decolonial" che ha condotto all'emancipazione dai condizionamenti oppressivi ed escludenti di un diritto di matrice coloniale e non autoctona⁹⁸⁵. Quanto appena affermato è particolarmente evidente in quello che è stato definito, dal giurista ecuadoregno Ávila Santamaría, il "*constitucionalismo andino*" ed è caratterizzato dalla volontà di passare da una forma di Stato tradizionale neoliberale a uno Stato del *Buen Vivir* con chiari riferimenti alla cultura indigena ed è risultato delle recenti norme fondamentali di Ecuador e Bolivia. Questo salto paradigmatico sarebbe evidente in quelle che possono essere definite le "originalità" contenute in queste costituzioni ossia i riferimenti alla *Pacha Mama*, alla plurinazionalità, alla democrazia comunitaria, alla giustizia indigena e all'interculturalità⁹⁸⁶.

Inoltre, in Ecuador e in Bolivia – ma anche in Venezuela – il confronto tra l'oligarchia filoamericana e le nuove forze sociali emergenti si è trasformato in un'aspra lotta di classe, che ha condotto alla radicalizzazione del processo di trasformazione politica. Quest'ultimo, allora, ha trovato nella sola via costituente la strada per ristabilire il patto sociale e raggiungere l'emancipazione democratica. L'ampiezza dei cambiamenti introdotti nelle nuove leggi fondamentali, le dinamiche costituzionali che ne sono scaturite e il ruolo di primo piano riconosciuto al popolo come legittimo sovrano permettono, secondo una parte della dottrina⁹⁸⁷, distinguere il "nuovo costituzionalismo latinoamericano" come un momento di continuità con il costituzionalismo rivoluzionario emerso in Nord America e in Francia nel XVIII secolo e in Europa nel XX secolo, dopo il secondo conflitto mondiale. Si tratterebbe di un incontro con l'autentica teoria della Costituzione, con il suo modello originario in cui essa è concepita come il risultato di un

⁹⁸⁴ M. Carducci, *Costituzionalismo emancipatorio e "ciclo progressista" in America latina*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2018, 107

⁹⁸⁵ Ivi, 121

⁹⁸⁶ D. Lascarro-Castellar - J. Mejía Turizo, *Nuevo constitucionalismo en Latinoamérica: Perspectivas epistemológicas*, in *Revista de la Facultad de Derecho*, n. 46/2019, 13

⁹⁸⁷ S.v. Aa.Vv., *El nuevo constitucionalismo en América Latina*, cit.; R. Viciano Pastor (a cura di), *Estudios sobre el nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, cit.; C. Storini - J. F. Alenza García, *Materiales sobre neoconstitucionalismo y nuevo constitucionalismo latinoamericano*, cit.; R. Martínez Dalmau - C. Storini - R. Viciano Pastor, *Nuevo constitucionalismo latinoamericano. Garantías de los derechos, pluralismo jurídico y derechos de la naturaleza*, cit.

legittimo processo costituente⁹⁸⁸. Tale visione, però, non tiene conto delle esperienze traumatiche che hanno dato origine alle costituzioni normative europee, conseguenza di un sistema di valori che si basava sulla sovranità del popolo o della nazione come potere assoluto e illimitato e che permetteva di violare i diritti delle minoranze⁹⁸⁹.

Ad accomunare le esperienze considerate, vi sono, come si vedrà più nel dettaglio, un processo di trasformazione che si è sviluppato attraverso le elezioni; l'attivazione del potere costituente originario che, nell'esercizio del suo potere sovrano, ha rifondato il patto sociale attraverso nuove costituzioni, operando in un ambiente competitivo tra diverse forze politiche; un processo costituente che si è sviluppato con la partecipazione attiva dei diversi settori sociali che hanno generato un movimento popolare a sostegno della dinamica del cambiamento; e la legittimazione delle costituzioni attraverso lo strumento del plebiscito⁹⁹⁰. Centrale in questi processi costituenti è stato proprio il ruolo svolto dalla partecipazione popolare, che ha caratterizzato diversi momenti dell'elaborazione della nuova norma fondamentale, tanto che le esperienze ecuadoriana e boliviana possono essere considerate come pioniere di un nuovo modello di processo costituente⁹⁹¹. È stato realizzato, infatti, un ampliamento dei momenti e del numero degli strumenti volti a garantire il coinvolgimento popolare nella scrittura della Costituzione,

⁹⁸⁸ C. M. Villabella Armengol, *Constitución y Democracia en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, cit., 56-57. S.v., in particolare, R. Viciano Pastor, *Conferenza al Congreso Internacional por el 10º Aniversario de la Constitución Venezolana*, Caracas, 7-9 dicembre 2009

⁹⁸⁹ F. Balaguer Callejón, *Interpretación constitucional y populismo*, cit, 16 e ss.

⁹⁹⁰ C. M. Villabella Armengol, *Constitución y Democracia en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, cit., 57-58

⁹⁹¹ Sui cd. "processi costituenti partecipati" si rinvia a C. Saunders, *Constitution-making in the 21st century*, in *International Review of Law*, n. 4/2012; Z. Elkins - T. Ginsburg - J. Melton, *A Review of Iceland's Draft Constitution*, in *The Comparative Constitutions Project*, n. 11/2012; W. Partlett, *The Dangers of Popular Constitution-Making*, in *Brooklyn Journal of International Law*, n. 38/2012; U. Alegretti, *Recenti costituzioni partecipate: Islanda, Ecuador, Bolivia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2013; T. Abbiate, *La e-participation e i processi di elaborazione e revisione costituzionale*, in *IANUS*, n. 11/2014; G. L. Negretto, *Procesos constituyentes y refundación democrática. El caso de Chile en perspectiva comparada*, in *Revista de ciencia política* (Santiago), vol. 35, n. 1/2015; A. Saati, *The Participation Myth, Outcomes of participatory constitution building processes on democracy*, Umeå University, 2015; V. Soto - M. Ferrero, *Participación ciudadana, fortalecimiento democrático y mecanismos de incidencia en los procesos constituyentes*, in *Serie Informes*, n. 22/2021, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile; M. Peña, *Mecanismos de participación ciudadana en la Convención Constitucional*, in *Temas de la Agenda Pública*, a. 16, n. 141/2021, Centro de Políticas Públicas UC. Si consenta, altresì, il rinvio a R. Iannaccone, *I processi costituenti "partecipati": il caso cileno*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, il Mulino, n. 2/2022

Si rimanda a A. Arato, *Post Sovereign Constitution Making*, Oxford, 2016, (294 e ss.) in merito alle specificità dei processi costituenti andini e il loro difficile inquadramento nelle teorie classiche del *constitution making*. S.v., altresì, L. C. Bizarro Barbosa, *Los procesos de las Asambleas Constituyentes de Bolivia, Ecuador y Venezuela: la institucionalización de otros paradigmas*, in *Otra Economía*, vol. III, n. 4/2009

andando oltre la fase dell'elezione dei costituenti e senza fermarsi alle sole consultazioni referendarie⁹⁹². In particolare, è stato previsto lo strumento dell'iniziativa legislativa costituzionale popolare. Questi processi costituenti, insieme a quello venezuelano, sono stati definiti da Welp e Soto⁹⁹³ come "eccessivamente partecipativi", in quanto nonostante siano stati relativamente plurali e inclusivi, hanno mostrato poca pianificazione e ancor meno definiti metodi di elaborazione dei contenuti generati⁹⁹⁴.

3.1 Ecuador

In Ecuador, durante la vigenza della Costituzione del 1998, il sistema di governo è stato caratterizzato da una forte instabilità politica che portò, nel 2005, all'emergere di un ampio movimento cittadino che chiedeva una trasformazione sostanziale dello Stato. Così, durante le elezioni presidenziali del 2006, l'allora candidato Rafael Correa⁹⁹⁵ pose

⁹⁹² I. M. Lo Presti, *Le costituzioni partecipate nell'area andina. Esperienze costituenti a confronto in vista dell'elezione dell'Assemblea costituente cilena*, in *Nuove Autonomie*, n. 1/2021, 206

⁹⁹³ Welp e Soto hanno elaborato una classificazione, a proposito di 27 paesi, in cui propongono 5 tipi di processi deliberativi al fine di valutarne la democraticità e l'effettività della partecipazione popolare. Secondo gli Autori il carattere democratico dei processi costituenti deliberativi è determinato dal meccanismo di partecipazione e, in particolare, da fattori quali: l'accesso alle informazioni, il tempo concesso per la deliberazione, l'inclusione di attori diversi e la pluralità delle posizioni. Questi aspetti sono fondamentali per spiegare se ha avuto luogo una deliberazione informata, aperta e pluralistica, ma non sono sufficienti. Infatti, deve essere considerato anche il metodo. È, quindi, necessario considerare se tale meccanismo esiste o meno, se è stato definito in anticipo, se permette o meno la tracciabilità dei risultati e se è controllato dal governo. (Y. Welp - F. Soto, *Más allá de modas y cortinas de humo: la deliberación ciudadana en cambios constitucionales*, in *Revista Española de Ciencia Política*, n. 50/2019)

⁹⁹⁴ Y. Welp - F. Soto, *Más allá de modas y cortinas de humo: la deliberación ciudadana en cambios constitucionales*, cit., 24 e ss.

In Ecuador, per quanto riguarda la valutazione della partecipazione sociale nel processo costituente, la stessa *Unidad de Participación Social* (UPS) – organismo incaricato di raccogliere, organizzare, incanalare e sistematizzare le proposte della popolazione – riconobbe che il sostegno non fu uniforme tra le varie tavole rotonde e che l'Assemblea accolse le sole proposte presentate dall'Unità e ciò condusse a che molte delle prime iniziative non furono elaborate in modo ottimale. Inoltre, dopo uno scenario inizialmente dialogico, di fronte alla dispersione e alla frammentazione della partecipazione sociale, si sviluppò una fase puramente decisionale, caratterizzata dalla *leadership* del presidente Correa e dal lavoro "tecnico" di giuristi vicini alla coalizione presidenziale. (Centro Carter, *Informe sobre la Asamblea Constituyente de la República del Ecuador*, 2008, 12-13; M. Navas, *Proceso constituyente, participación y un nuevo diseño democrático en la Constitución ecuatoriana actual*, in *Confluenze. Rivista di Studi Iberoamericani*, n. 2/2014, 101). Anche in Bolivia, secondo vari autori, delle proposte raccolte attraverso audizioni pubbliche e incontri territoriali (circa 3.000), ad avere un impatto maggiore sul testo costituzionale furono solo quelle avanzate dalle organizzazioni sociali legate al MAS, il partito presidenziale. Inoltre, l'informazione e il dialogo ebbero la precedenza sull'effettiva generazione di contenuti, e i pochi prodotti che risultarono furono trasferiti al dibattito solo nei casi in cui la volontà dei membri dell'assemblea funzionò come una cinghia di trasmissione. (M. G. Meza-Lopehandía, *Elementos del proceso constituyente boliviano. Funcionamiento de la Asamblea Constituyente de 2006*, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 15; Y. Welp - F. Soto, *Más allá de modas y cortinas de humo: la deliberación ciudadana en cambios constitucionales*, cit., 29)

⁹⁹⁵ A proposito della candidatura e dell'elezione di Rafael Correa si rimanda a A. Ortiz Lemos, *Sociedad civil y Revolución Ciudadana en Ecuador*, in *Revista mexicana de Sociología*, n. 4/2014

come base del suo programma l'attivazione di un processo costituente e, appena entrato in carica, emise il decreto presidenziale n. 2 del 15 gennaio 2007, con cui, utilizzando i poteri conferitigli dalla Costituzione allora vigente, indisse una consultazione popolare affinché il popolo ecuadoriano potesse decidere sulla formazione di un'Assemblea Costituente. Il decreto includeva uno statuto relativo all'elezione, all'installazione e al funzionamento dell'organo costituente, in cui il Presidente ne definiva la natura, il numero di membri, il meccanismo di elezione e le regole di base. Dopo un arduo confronto tra l'Esecutivo e il Legislativo, il testo finale del decreto presidenziale (n. 148 del 27 febbraio 2007) confermò uno degli elementi più complessi di questo processo ovvero il conferimento all'organo costituente di "pieni poteri". I mesi successivi furono caratterizzati dal conflitto tra l'opposizione parlamentare e il Tribunale Supremo Elettorale. La prima adottò varie misure per bloccare il processo di consultazione, ma il tribunale dichiarò la decadenza dalla carica di 57 deputati. Questo evento insieme a varie mobilitazioni cittadine a favore dell'avvio del processo costituente, alcune delle quali violente, generarono un forte clima di tensione⁹⁹⁶.

Il referendum ebbe luogo il 15 aprile 2007 e l'82% dei votanti si espresse a favore di un'assemblea costituente. L'elezione dei costituenti si celebrò dopo tre mesi e vide eletti 24 membri dell'Assemblea Nazionale, 100 membri dell'Assemblea Provinciale e 6 rappresentanti dei migranti – 2 per l'America Latina, 2 per gli Stati Uniti e il Canada e 2 per l'Europa⁹⁹⁷. Con il suo primo atto ufficiale, l'Assemblea Costituente (ACE) definì cosa si doveva intendere per pieni poteri, stabilì la superiorità gerarchica dei suoi atti su quelli di tutti i poteri costituiti e l'impossibilità di sottoporla all'autorità giudiziaria (art. 2). In virtù di ciò, non si limitò ad esercitare il suo mandato di redigere la nuova Costituzione, ma sospese anche il Congresso Nazionale e assunse la funzione legislativa (art. 7). Durante il suo mandato, promulgò e modificò leggi e realizzò una serie di nomine

⁹⁹⁶ V. Soto Martínez, *La participación ciudadana en el proceso constituyente ecuatoriano (2007-2008)*, in *Serie Minuta*, n. 55/2020, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 4. Sull'ultimo processo costituente vissuto dall'Ecuador si rinvia anche a R. Martínez Dalmau, *El proyecto de Constitución de Ecuador, ejemplo del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, in *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, n. 23/2009

⁹⁹⁷ Observatorio Nueva Constitución, *Una discusión constitucional con participación ciudadana. Propuesta para un diálogo deliberativo entre convencionales y ciudadanía*, 7

pubbliche di alto livello. In altre parole, assunse un potere sovrano *de facto*, identificandosi con il potere costituente originario⁹⁹⁸.

Il decreto presidenziale stabilì che l'ACE avrebbe avuto a disposizione un massimo di 240 giorni per redigere il nuovo testo costituzionale, ma nonostante ciò i suoi lavori durarono più a lungo. Per quanto riguarda, invece, il suo funzionamento era previsto che, in seguito all'elezione dei suoi membri, l'assemblea fosse temporaneamente diretta da una "Commissione" composta dai tre eletti che avevano ricevuto le più alte percentuali di voti nella circoscrizione nazionale, che avrebbero svolto, rispettivamente, le funzioni di presidente, vicepresidente e segretario, con il fine di organizzare, durante la prima sessione dell'organo, l'elezione dell'ufficio di presidenza – composto da un presidente, due vicepresidenti e due *vocalías* – in base a quanto precedentemente stabilito⁹⁹⁹.

Anche la procedura per l'emanazione del regolamento della costituente era stata previamente regolata, stabilendo che entro 7 giorni dalla sua installazione, l'ACE avrebbe discusso e approvato a maggioranza assoluta dei presenti il Regolamento Interno di Funzionamento, sulla base della proposta presentata dalla Commissione Direttiva¹⁰⁰⁰. Questo incluse la promozione della partecipazione dei cittadini come una delle funzioni del presidente dell'Assemblea (art. 7.15). Allo stesso tempo, venne inserito un capitolo speciale intitolato "Sull'iniziativa di presentare proposte costituenti", il cui articolo 23 stabiliva che «i membri dell'Assemblea, i movimenti sociali, le organizzazioni di emigranti, sindacali, indigene, etniche, di classe, civiche, sindacali e della società civile, le diverse istituzioni e organismi statali, e qualsiasi persona fisica o giuridica, individualmente o collettivamente, possono presentare le loro proposte all'Assemblea costituente»¹⁰⁰¹. Ciò presupponeva un'organizzazione che permettesse non solo di

⁹⁹⁸ V. Soto Martínez, *La participación ciudadana en el proceso constituyente ecuatoriano (2007-2008)*, cit., 5. Le commissioni tematiche erano: Diritti fondamentali e garanzie costituzionali; Organizzazione, partecipazione sociale e cittadina e sistemi di rappresentanza; Struttura e istituzioni dello Stato; Organizzazione territoriale e ripartizione delle competenze; Risorse naturali e biodiversità; Lavoro, produzione e inclusione sociale; Regime di sviluppo; Giustizia e lotta alla corruzione; Sovranità, relazioni internazionali e integrazione latinoamericana; Legislazione e controllo.

⁹⁹⁹ Il caso ecuadoriano è, quindi, alquanto particolare, in quanto questa elezione è stata gestita da un organismo che aveva questa unica funzione che era stata regolata dettagliatamente in anticipo, prevedendo che il presidente e il vicepresidente sarebbero stati eletti a maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea in uno scrutinio individuale, mentre i due vicepresidenti e i due *vocales* sarebbero stati coloro che avessero ottenuto, rispettivamente, la prima e la seconda maggioranza dei voti nella apposita votazione.

¹⁰⁰⁰ L. Sierra, *Estructura de Asambleas Constituyentes en América Latina: ¿Qué se puede aprender?*, in *Puntos de Referencia*, n. 549/2020, 6

¹⁰⁰¹ M. Peña, *Mecanismos de participación ciudadana en la Convención Constitucional. Temas de la Agenda Pública*, cit., 8

ricevere ma anche di canalizzare tutte le proposte e, a tal fine, l'articolo 24 stabilì tre canali: la Segreteria dell'Assemblea, le commissioni costituenti stesse e l'*Unidad de Participación Social* (UPS), incaricata di raccogliere, organizzare, incanalare e sistematizzare le proposte provenienti dai diversi organismi. Furono previste quattro forme di partecipazione: le proposte spontanee inviate da movimenti sociali, commissioni generali e forum attraverso la posta elettronica o il sito web; la partecipazione diretta alle tavole rotonde costituenti attraverso audizioni e forum itineranti organizzati – a cui parteciparono circa 70.000 persone e furono sistematizzate e presentate alle commissioni corrispondenti 1.632 proposte –; gli osservatori e i gruppi di controllo, che assistettero alle fasi di redazione e approvazione degli articoli; e l'informazione e la diffusione del nuovo testo costituzionale prima del voto referendario¹⁰⁰².

Oltre alla partecipazione anche l'informazione ebbe un ruolo centrale e furono previsti due sistemi strettamente connessi. Il decimo capitolo del regolamento, intitolato «Partecipazione e comunicazione sociale nell'elaborazione della Costituzione», disciplinava il funzionamento dell'UPS e prevedeva che i sistemi fossero attuati ciascuno da un'unità e che avessero il fine comune di garantire sia la relazione tra l'assemblea e la società che l'accesso all'informazione, definito come «un diritto del popolo e una responsabilità dello Stato» (art. 58). Oltre a convogliare le proposte, il sistema di partecipazione fu incaricato di istituire meccanismi di dialogo sociale e controllo dei cittadini e assemblee territoriali (art. 60), attraverso cui i cittadini potessero monitorare il lavoro della costituente. Al fine di ascoltare la popolazione venne introdotto un periodo di trenta minuti, definito di «Comisión General», che poteva essere dichiarato dal presidente della Plenaria, dall'ufficio di presidenza o dalla metà più uno dei costituenti, durante il quale il *plenum* o le commissioni dovevano ricevere le organizzazioni o gli individui che lo desideravano e per tutta la sua durata ai membri dell'assemblea era vietato lasciare la sala (art. 61).

Per quanto riguarda la comunicazione sociale, disciplinata dall'articolo 62 del regolamento, spiccano due strumenti: la pubblicazione di tutti i documenti del processo costituente sul sito web dell'ACE e la pubblicazione della Gazzetta dell'Assemblea

¹⁰⁰² Observatorio Nueva Constitución, *Una discusión constitucional con participación ciudadana. Propuesta para un diálogo deliberativo entre convencionales y ciudadanía*, 6-7

Costituente, attraverso la quale venivano diffuse le decisioni, gli accordi e le risoluzioni adottate¹⁰⁰³.

Dalla fine di gennaio a giugno, i membri dell'Assemblea ricevettero circa 70.000 persone che presentarono le loro proposte o richieste specifiche. L'Unità di Partecipazione Sociale, nel documento che sistematizzava le proposte dei cittadini, riferì di aver elaborato 1.632 proposte, la maggior parte delle quali distribuite nelle tavole rotonde «Legislación y fiscalización», «Trabajo, producción e inclusión social» e «Derechos fundamentales y garantías constitucionales». Inoltre, furono creati organismi di supervisione formalmente riconosciuti, come quello del popolo afro-ecuadoriano e quello che riunì varie organizzazioni ambientaliste, femminili, giovanili e LGBT¹⁰⁰⁴.

Nonostante l'intensità della partecipazione popolare, l'azione delle varie organizzazioni sociali fu dispersa in quanto si dedicarono principalmente alla formulazione di proposte specifiche, legate alla loro sfera d'azione, senza promuovere iniziative comuni e coordinate. In fine, per quanto concerne l'impatto effettivo dei vari strumenti di partecipazione sul prodotto finale, vi sono state due fasi distinte. Inizialmente, uno scenario dialogico, orientato verso tre assi di discussione: l'approfondimento della democrazia ovvero la democrazia partecipativa; un modello di sviluppo sostenibile; e la complementarità tra Stato, natura e società – inclusa nella nuova Costituzione sotto la categoria del “buen vivir”. Successivamente, però, di fronte alla frammentazione della partecipazione sociale, si sviluppò una fase differente che fu puramente decisionale, caratterizzata dalla *leadership* del presidente Correa e dal lavoro “tecnico” di giuristi vicini alla coalizione presidenziale¹⁰⁰⁵.

Il testo finale fu elaborato dall'Assemblea Costituente, tenendo in considerazione le proposte popolari e fu sottoposto alla “Comisión Especial de Redacción” designata dalla Presidenza con l'obiettivo di redigere la versione definitiva della Costituzione. Questo organismo doveva esclusivamente verificare la presenza di evidenti omissioni e contraddizioni nella sintassi e apportare correzioni grammaticali e ortografiche, ma non si limitò a questo¹⁰⁰⁶.

¹⁰⁰³ V. Soto Martínez, *La participación ciudadana en el proceso constituyente ecuatoriano (2007-2008)*, cit., 7- 8

¹⁰⁰⁴ Centro Carter, *Informe sobre la Asamblea Constituyente de la República del Ecuador*, cit., 12-13

¹⁰⁰⁵ M. Navas, *Proceso constituyente, participación y un nuevo diseño democrático en la Constitución ecuatoriana actual*, cit., 101

¹⁰⁰⁶ L. Sierra, *Estructura de Asambleas Constituyentes en América Latina...*, cit., 6

La proposta di articolato fu sottoposta a referendum il 28 settembre 2008 e fu approvata dal 63,99% dei votanti. Come si è messo in evidenza durante questa breve analisi, la figura del Presidente Correa ha giocato un ruolo centrale sia nell'avvio del processo costituente che durante il suo svolgimento e, pertanto, nell'elaborazione del testo costituzionale. Questo referendum, infatti, rappresentò un'opportunità per il Presidente di vincere un "quarto turno"¹⁰⁰⁷ di elezioni, come effettivamente avvenne dato l'esito positivo del referendum¹⁰⁰⁸.

3.2 Bolivia

Il processo costituente boliviano ebbe origine dalle consistenti rivolte cittadine con una forte impronta indigena, scoppiate a partire dal 2000 e che ebbero il loro culmine nelle cd. "guerre" dell'acqua e del gas. Quest'ultima, sorta nel 2003, condusse ad una riforma costituzionale che rese possibile indire un referendum, svoltosi il 18 luglio 2004, il cui risultato fu una clamorosa vittoria del "sì", anche se con sostanziali differenze tra i cinque quesiti posti. I primi tre, volti a respingere le politiche guidate da Sánchez de Lozada e a nazionalizzare la produzione di idrocarburi, ricevettero un appoggio in media pari al 68,5%, mentre gli ultimi due che avevano l'obiettivo di legittimare le politiche proposte da Mesa ottennero una media del 41,9%. Ciò è stato interpretato come un relativo trionfo di Evo Morales, allora esterno al circuito presidenziale ma non alla vita politica del Paese, che aveva esplicitamente chiesto di approvare i primi tre quesiti e rifiutare gli ultimi due¹⁰⁰⁹. Tale risultato, unito alle massicce mobilitazioni, portò alle dimissioni dell'allora presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, accusato di aver imposto misure "neoliberali". L'opinione pubblica chiedeva, sempre con maggior convinzione, la nazionalizzazione delle risorse naturali e la convocazione di un'assemblea costituente. Ad assumere la presidenza con la promessa di portare avanti un processo costituente fu allora Carlos Mesa, che però non riuscì e ciò condusse a forti scontri tra l'Esecutivo e il Legislativo,

¹⁰⁰⁷ Precedentemente, vi era stato il ballottaggio delle presidenziali del 2006, quando vinse con il 56.67% dei voti. Inoltre, il sostegno dei cittadini al suo progetto politico era stato ratificato e ampliato quando la convocazione di un'assemblea costituente era stata approvata con l'81.72% dei voti nella consultazione popolare tenutasi il 15 aprile 2007. Infine, un terzo momento di affermazione per *Alianza País*, il movimento politico guidato da Correa, era coinciso con l'elezione dei membri dell'assemblea legislativa, conquistando 73 dei 130 seggi. (L. Sierra, *Estructura de Asambleas Constituyentes en América Latina...*, cit., 6)

¹⁰⁰⁸ A. Adrián López - P. Cubillos Celis, *Análisis del Referéndum Constitucional 2008 en Ecuador*, in *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, n. 33/2009, 14

¹⁰⁰⁹ Y. Welp, *El referéndum contra el status quo*, in *Dialogos Latinoamericanos*, 10(16)/2009, 147

che portarono alle dimissioni del Presidente. Nel giugno 2005, allora, il presidente della Corte Suprema, Eduardo Rodríguez, ricoprì la presidenza *ad interim* e indisse elezioni anticipate. In questo scenario emerse Evo Morales, *leader* del *Movimiento al Socialismo* (MAS), che promise di convocare un'assemblea costituente al fine di rifondare lo Stato boliviano e di risolvere la questione degli idrocarburi. Morales venne eletto con il 54% dei voti e tenne fede alla sua promessa convocando un'assemblea costituente¹⁰¹⁰ composta da 255 membri, 142 dei quali erano stati eletti nelle file del MAS, che svolse i suoi lavori dal 2006 al 2008¹⁰¹¹.

La costituente si insediò nella capitale boliviana, Sucre, e in base a quanto stabilito dalla *Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente* (LECAC) del 6 marzo 2006, il suo mandato era espressamente ed esclusivamente quello di creare una nuova Costituzione, proibendole di interferire nel lavoro dei poteri costituiti (art. 3). Questa legge, che era stata approvata in conformità con la Costituzione vigente stabilì anche altri aspetti fondamentali relativi all'organizzazione e al funzionamento dell'Assemblea Costituente (ACB) quali la sua composizione, il sistema elettorale per l'elezione dei suoi membri, lo *status* dei costituenti, la durata dei lavori, il carattere pubblico delle sue sessioni e il *quorum* per l'approvazione del testo. Sempre nel marzo 2006, venne adottata la legge sull'indizione di un referendum sulle autonomie dipartimentali, vincolante per l'assemblea. Questa norma stabilì, altresì, tre limiti al funzionamento dell'ACB: uno temporale, prevedendo che i suoi lavori dovessero concludersi entro un massimo di 12 mesi dal suo insediamento; uno sostanziale, nella misura in cui il suo mandato comprendeva solo la redazione di una nuova Costituzione e doveva rispettare il risultato del referendum sull'autonomia; e, infine, un limite procedurale, dato che il testo doveva essere approvato da almeno i 2/3 dei membri dell'assemblea presenti. Quest'ultimo era strettamente legato al sistema elettorale previsto per la sua elezione che era stato disegnato in modo che nessuna forza politica potesse ottenere da sola una tale maggioranza¹⁰¹².

¹⁰¹⁰ S.v. M. G. Meza-Lopehandía, *Elementos del proceso constituyente boliviano. Funcionamiento de la Asamblea Constituyente de 2006*, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2020; F. Gamboa, *Las razones del fracaso: la Asamblea Constituyente en Bolivia como democracia bloqueada*, in *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, n. 143/2009; S. Paz Patiño, *Una mirada retrospectiva sobre la asamblea constituyente en Bolivia*, in *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, n. 2/2007

¹⁰¹¹ Fundación Jaime Guzmán, *Procesos constituyentes comparados: Bolivia, Colombia y Venezuela*, n. 290/2020, 8

¹⁰¹² M. G. Meza-Lopehandía, *Elementos del proceso constituyente boliviano. Funcionamiento de la Asamblea Constituyente de 2006*, cit., 2-3.

La durata prestabilita non venne rispettata, e, strutturalmente, i lavori iniziarono con la formazione di una Commissione *ad hoc*, composta da nove membri, che funzionò dall'ufficializzazione dei risultati elettorali fino all'insediamento dell'ACB ed ebbe il compito di svolgere le attività preparatorie come ricevere le proposte di riforme costituzionali e i progetti di regolamento per il funzionamento dell'assemblea e organizzare la sessione preparatoria. La costituente era guidata da una "Directiva" – istanza di direzione, coordinamento, servizio ed esecuzione – formata da un presidente, quattro vicepresidenti e sei segretari. A questa struttura, già di per sé complessa, si aggiunsero ben 22 commissioni tematiche, oltre a un numero variabile di sottocommissioni e comitati speciali¹⁰¹³.

Come si è visto, il processo costituente fu promosso dal potere esecutivo, che continuò ad avere un ruolo centrale durante tutto il suo svolgimento. Quest'ultimo può essere suddiviso in tre fasi, a seconda dei meccanismi di partecipazione utilizzati, ovvero una fase pre-costituente, una costituente e una post-costituente. Nella prima fase furono raccolte le proposte di individui, attori politici, società civile e delle organizzazioni sociali, del lavoro, civiche, sindacali¹⁰¹⁴. I lavori formali di preparazione della costituente iniziarono ancor prima dell'adozione della legge relativa alla sua convocazione. Durante la presidenza *ad interim* di Rodríguez Veltzela venne, infatti, pubblicata, nel luglio del 2005, la legge 3091 che, oltre a convocare l'elezione della costituente, creava un Consiglio Nazionale Pre-Costituente che aveva l'obiettivo di organizzare il dibattito pubblico, promuovere la partecipazione dei cittadini e valutare il progetto di legge di convocazione speciale. Questo consiglio, con l'inizio della presidenza Morales, fu

¹⁰¹³ L. Sierra, *Estructura de Asambleas Constituyentes en América Latina...*, cit., 5-6.

Le Commissioni erano: Visione del Paese; Cittadinanza, nazionalità (*nacionalidad*) e nazionalità (*nacionalidades*); Doveri, diritti e garanzie; Organizzazione e struttura del Nuovo Stato – competente in materia di struttura politica e sociale dello Stato unitario plurinazionale, di regime di organizzazione mista dello Stato, potere morale e potere sociale –; Legislativo; Giudiziario; Esecutivo; Altri organi statali; Autonomie, Dipartimentali, Provinciali, Comunali e Indigene, decentramento e organizzazione territoriale; Educazione e interculturalità; Sviluppo sociale integrale; Idrocarburi; Mineraria e metallurgia; Risorse idriche ed energia; Sviluppo produttivo rurale, agricolo e agroindustriale; Risorse naturali rinnovabili, terra, territorio e ambiente; Sviluppo integrale dell'Amazzonia; Coca; Sviluppo economico e finanza; Confini nazionali, relazioni internazionali e integrazione; Sicurezza nazionale e difesa; Commissione di coordinamento. Per quanto riguarda i Comitati, invece, si trattava di organi dell'Assemblea Costituente che svolgevano una funzione specifica in determinati settori e che si riunivano in base allo sviluppo e alle esigenze dell'Assemblea ed erano: Etica e giustizia; Disposizioni finali e transitorie; Concordanza e stile del nuovo testo della Costituzione politica dello Stato.

¹⁰¹⁴ Observatorio Nueva Constitución, *Una discusión constitucional con participación ciudadana. Propuesta para un diálogo deliberativo entre convencionales y ciudadanía*, 6

sostituito dalla *Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente y el Referéndum Autonómico* (REPAC), che rispondeva alla vicepresidenza della Repubblica¹⁰¹⁵. Questo organismo ebbe la funzione di illustrare alla società civile dei 9 dipartimenti del Paese l'importanza storica di un'Assemblea Costituente e riuscì a raccogliere 180 proposte che furono sistematizzate in una pubblicazione. Anche nella fase costituente, L'ACB generò spazi di deliberazione pubblica, informazione e diffusione dei risultati ottenuti nella precedente fase e le 21 commissioni in cui si organizzò tennero riunioni territoriali nei diversi dipartimenti¹⁰¹⁶. Inoltre, il regolamento, riconosceva il diritto di presentare iniziative e/o progetti di testo per la Nuova Costituzione Politica dello Stato, non solo all'assemblea stessa, ma anche ai cittadini, sia individualmente che collettivamente (art. 77).

Fermo restando che le attività portate avanti dalle principali organizzazioni sociali ebbero un impatto significativo, il ruolo della REPAC fu centrale durante tutto lo svolgimento del processo costituente. Come evidenziato, questo organismo, durante i lavori dell'assemblea, sistematizzò le informazioni raccolte nella fase pre-costituente, produsse e distribuì materiale per far conoscere i lavori della costituente e realizzò numerose attività – tra cui più di 600 eventi di divulgazione e deliberazione in tutto il paese, un programma radiofonico che ebbe un pubblico di circa 3 milioni di persone e la pubblicazione di 3 libri e 3 numeri del giornale “El Constituyente”. Nella fase finale, invece, la REPAC ebbe l'obiettivo di informare la popolazione sul progetto della nuova Costituzione, generando spazi di deliberazione pubblica, informazione e diffusione dei risultati ottenuti. A tal fine, utilizzando strumenti simili a quelli impiegati nelle precedenti fasi, furono realizzate campagne pubblicitarie, materiale audiovisivo per radio e televisione e la pubblicazione del progetto su giornali e riviste¹⁰¹⁷.

L'invio della proposta di testo costituzionale al Congresso per l'approvazione avvenne alla fine del 2007 e si aprì una nuova fase di incertezza politica, dovuta alla durata che stava assumendo questo passaggio. Morales, allora, indisse un “referendum di richiamo” per chiedere ai cittadini se volessero che continuasse ad essere Presidente. Ottenne l'appoggio del 67% degli elettori, riattivando così il processo costituente. Nelle tese

¹⁰¹⁵ M. G. Meza-Lopehandía, *Elementos del proceso constituyente boliviano. Funcionamiento de la Asamblea Constituyente de 2006*, cit., 3

¹⁰¹⁶ Observatorio Nueva Constitución, *Una discusión constitucional con participación ciudadana. Propuesta para un diálogo deliberativo entre convencionales y ciudadanía*, 6

¹⁰¹⁷ Idem

trattative tra l'Assemblea e il Congresso, che ebbero luogo nel corso del 2008, ad esempio sulla questione delle grandi proprietà terriere, le divergenze furono risolte attraverso la consultazione diretta dei cittadini¹⁰¹⁸. La Costituzione, infine, fu ratificata nel gennaio 2009, ottenendo il sostegno del 61% della popolazione, anche se con una distribuzione territoriale molto diseguale nel quadro di un dibattito polarizzato, segnato da aggressioni verbali e non esente da violenza¹⁰¹⁹.

4. I testi costituzionali di Ecuador e Bolivia

Passando all'analisi dei testi prodotti dai processi costituenti descritti, appare opportuno delinearne prima le caratteristiche generali per soffermarsi, poi, sull'analisi di elementi specifici quali la forma di Stato, la forma di governo e il tipo di Stato.

Connotazione cardine delle norme fondamentali riconducibili al “nuovo costituzionalismo latinoamericano”, e in particolare quelle di Ecuador e Bolivia, è la prevalenza al loro interno dell'anima politica sulla vocazione giuridica, di modo che elementi essenziali di queste costituzioni sono la garanzia di un processo partecipato; la costruzione di una legittimazione dal basso; e la salvaguardia del potere costituente inteso nella sua complessità come attività che plasma il corpo politico e la sua fisionomia¹⁰²⁰. Il NCL contiene elementi e caratteristiche che lo differenziano dal costituzionalismo tradizionale o liberale, che, secondo la sistematizzazione di Martínez Dalmau e Viciano Pastor, sono la legittimità, la necessità e la maggiore partecipazione dei cittadini¹⁰²¹.

Infatti, sebbene tutti i testi costituzionali abbiano una legittimità d'origine, caratteristica di questo “nuovo” stile costituzionale è l'intensità della partecipazione popolare prevista, poiché si ricorre al potere costituente, attraverso il referendum, tanto per la convocazione di un'assemblea costituente quanto per l'approvazione definitiva del testo costituzionale elaborato e, altresì, in caso di sua successiva riforma. La maggiore partecipazione dei cittadini, che potrebbe essere classificata come materiale, si verifica principalmente in tre

¹⁰¹⁸ Fundación Jaime Guzmán, *Procesos constituyentes comparados: Bolivia, Colombia y Venezuela*, cit., 8

¹⁰¹⁹ Y. Welp, *El referéndum contra el status quo*, cit., 148

¹⁰²⁰ A. Mastromarino, *Il nuevo constitucionalismo latinoamericano: una lettura in prospettiva*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, il Mulino, n. 2/2020, 329

¹⁰²¹ R. Viciano Pastor - R. Martínez Dalmau, *Estudios sobre el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, cit., 36-37.

aree: il controllo sociale, ossia il monitoraggio permanente dell'attività pubblica da parte dei cittadini; l'elezione dei rappresentanti; e a livello macro-politico attraverso i referendum e in particolare quello che riguarda il *recall* del Presidente della Repubblica¹⁰²². Il modello di democrazia partecipativa è, quindi, espressamente incluso in queste carte fondamentali e uno dei tratti caratteristici più evidenti di questo “nuovo paradigma costituzionale”, oltre alla struttura e al contenuto del catalogo dei diritti, è la sostituzione dello schema della democrazia inorganica, tipico della tradizione liberale classica, con un modello di democrazia partecipativa che, senza rinunciare agli strumenti propri della democrazia rappresentativa, li integra e li approfondisce con meccanismi di partecipazione diretta¹⁰²³. Come si vedrà più nel dettaglio, nonostante la loro ampia disciplina, anche costituzionale, questi meccanismi hanno avuto, però, un'attuazione pratica discutibile o quantomeno carente rispetto al loro scopo teorico, essendo stati frequentemente utilizzati in maniera strumentale dalla presidenza,¹⁰²⁴.

È possibile individuare due tipologie di strumenti di democrazia diretta previsti in questi ordinamenti: quelli appannaggio sia dello Stato che dei cittadini, come i referendum – che possono essere nazionali, dipartimentali e municipali –, e quelli prerogativa solo di questi ultimi, come le assemblee e i consigli municipali – che possono essere convocate per iniziativa della cittadinanza, delle organizzazioni della società civile e delle organizzazioni delle nazioni e dei popoli contadini indigeni e aborigeni. Vi è poi la possibilità di realizzare consultazioni previe obbligatorie prima di assumere, da parte dello Stato, decisioni riguardanti la realizzazione di progetti, opere o attività legate allo

¹⁰²² M. E. Quiroz Villalobos, *Participación popular y presidencialismos fuertes en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, in *Revista Derecho del Estado*, n. 44/2019, 111

¹⁰²³ P. Pazmiño Freire, *Algunos elementos articuladores del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, in *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n. 67/68, 27

¹⁰²⁴ In Ecuador, la partecipazione è regolata in un capitolo speciale della Costituzione del 2008 e l'articolo 95 afferma che «i cittadini, individualmente e collettivamente, partecipano con un ruolo di primo piano nel processo decisionale, nella pianificazione e nella gestione degli affari pubblici, e nel controllo popolare delle istituzioni statali e della società, e dei loro rappresentanti, in un processo permanente di costruzione del potere cittadino. La partecipazione è guidata dai principi di uguaglianza, autonomia, deliberazione pubblica, rispetto delle differenze, controllo popolare, solidarietà e interculturalità. La partecipazione dei cittadini in tutte le questioni di interesse pubblico è un diritto da esercitare attraverso i meccanismi della democrazia rappresentativa, diretta e comunitaria». L'articolo 11 della Costituzione boliviana e la legge sul regime elettorale riconoscono anche la “democrazia interculturale”, che si basa sulla complementarità della democrazia diretta e partecipativa, della democrazia rappresentativa e della democrazia comunitaria. (O. Colpari, *La nueva participación ciudadana en Ecuador y Bolivia. ¿Resultados de la lucha del movimiento indígena – campesino?*, in *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* n. especial: América Latina/2011, 5-6)

sfruttamento delle risorse naturali, e il soggetto competente a richiederle e a partecipare differisce a seconda dei casi¹⁰²⁵.

Oltre alla democrazia partecipativa/deliberativa viene, inoltre, prevista la figura della democrazia comunitaria che consiste nel riconoscimento delle istituzioni delle nazioni e dei popoli indigeni contadini, e quindi di autorità, regole e procedure attraverso le quali i popoli originari esercitano il loro diritto all'autogoverno¹⁰²⁶.

La partecipazione popolare è strettamente connessa con la rigidità dei testi del NCL. Si tratta di una delle caratteristiche formali delle costituzioni di questa ondata, le altre sono l'originalità del loro contenuto; la lunghezza del testo; e la presenza di elementi tecnicamente complessi ma formulati con un linguaggio accessibile¹⁰²⁷. Dal punto di vista sostanziale, invece, presentano estesi cataloghi dei diritti con una chiara indicazione dei soggetti deboli (donne, bambini, anziani, disabili) e dei gruppi emarginati come i popoli indigeni e gli afrodiscendenti; rafforzano la giustizia costituzionale; e includono disposizioni sul tipo di economia da attuare al fine di rispondere alle esigenze di uguaglianza sociale ed economica¹⁰²⁸.

¹⁰²⁵ In Ecuador se ad essere oggetto di consulta è la deroga al divieto di estrazione delle risorse naturali in determinate aree ad essere interpellata è l'intera collettività, se lo sono le terre ancestrali e le loro risorse la consulta sarà allora limitata ai popoli indigeni. In questo caso emergono le difficoltà legate all'identificare le istituzioni rappresentative dei gruppi abilitati a partecipare al procedimento deliberativo e il fatto che ognuna di esse esercita il proprio diritto alla consulta secondo proprie regole comunitarie. Per quanto concerne la Bolivia, invece, particolarmente interessante è la previsione che la partecipazione, quale forma espressiva della democrazia, si eserciti, oltre che attraverso le consulte, anche tramite *cabildos* e assemblee. Questi sono strumenti partecipativi attivati dal basso e facoltativi, mentre le consulte previe sono promosse dall'alto e obbligatorie, e possono avere un'applicazione sia locale che nazionale. Nel caso delle assemblee e dei *cabildos* dato che il loro ambito materiale non è predefinito o limitato possono vertere anche su temi ambientali. I loro risultati, però, non sono vincolanti, ma le decisioni emerse da queste riunioni devono essere tenute in considerazione dalle autorità e dai rappresentanti nei corrispondenti livelli decisionali. Lo stesso non può dirsi per le riunioni indette nell'ambito delle organizzazioni e dei popoli indigeni. Per quanto riguarda la vincolatività, delle consultazioni preventive, invece, le conclusioni, gli accordi o le decisioni prese non hanno carattere vincolante, ma devono essere considerate dalle autorità e dai rappresentanti nei corrispondenti livelli decisionali. (S. Baldin, *Il «buen vivir» nel costituzionalismo andino. Profili comparativi*, Torino, Giappichelli, 2019, 173 e ss.)

¹⁰²⁶ O. Colpari, *La nueva participación ciudadana en Ecuador y Bolivia. ¿Resultados de la lucha del movimiento indígena – campesino?*, cit., 5-6

¹⁰²⁷ R. Viciano Pastor - R. Martínez Dalmau, *Presentación. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, cit., 13 e ss. A proposito delle caratteristiche di questi testi costituzionali si rimanda anche a C. M. Villabella Armengol, *Constitución y Democracia en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, cit., 5 e ss.

¹⁰²⁸ R. Viciano Pastor - R. Martínez Dalmau, *Presentación. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, cit., 13 e ss.

Trattando, in primo luogo, la rigidità, questo elemento deriva dalla procedura di riforma costituzionale¹⁰²⁹ che prevede la partecipazione del costituente originario attraverso l’iniziativa popolare per avviare la modifica e le procedure di approvazione aggravata, consistenti in maggioranze qualificate, “periodi di raffreddamento” e referendum ratificatori. Inoltre, è costituzionalmente stabilita la protezione di alcuni contenuti da possibili emendamenti o riforme parziali – in particolare, le disposizioni in materia di struttura fondamentale della Costituzione e di carattere degli elementi costitutivi dello Stato¹⁰³⁰.

Per quanto concerne gli altri elementi summenzionati. La Costituzione ecuadoriana conta 444 articoli e quella boliviana 411, senza considerare le disposizioni transitorie. Molti di questi articoli sono anche estremamente lunghi e contengono un gran numero di sotto-articoli. L’articolo 66 della Costituzione ecuadoriana, contenuto nel capitolo sui diritti di libertà, ad esempio, contiene 29 commi, alcuni dei quali hanno le proprie sotto-sezioni¹⁰³¹. L’estensione dei testi, che è strettamente connessa alla loro complessità, deriva da una decisione strategica del costituente vale a dire esprimere chiaramente la propria volontà e imporla ai poteri costituiti. D’altra parte, si è deciso di utilizzare un linguaggio simbolico al fine avvicinare il testo ai suoi destinatari, in quanto in tal modo si alleggerirebbe la lunghezza delle costituzioni e si contrasterebbe la loro complessità tecnica, presente soprattutto nella parte organica. Lo scopo di questa strategia sarebbe coerente con un obiettivo elementare di qualsiasi documento costituzionale: essere accessibile ai suoi destinatari o utenti¹⁰³². Salazar Ugarte rileva come, dal punto di vista di una teoria costituzionale che valorizzi l’efficacia del diritto, questo tipo di disposizioni – a prescindere dal loro significato e utilità politica – risultano problematiche in quanto mancano della chiarezza necessaria a generare certezza e sicurezza giuridica. Quindi, se da un lato, l’accordo politico che ha portato alla loro costituzionalizzazione può essere stato una soluzione pragmatica a un profondo disaccordo – superato dalla strategia di

¹⁰²⁹ Previste nell’articolo 411 della *Constitución Política de Bolivia* (CPB) e negli articoli dal 441 al 444 della *Constitución de la República del Ecuador* (CRE)

¹⁰³⁰ C. M. Villabella Armengol, *Constitución y democracia en el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, cit., 63.

¹⁰³¹ P. Salazar Ugarte, *El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano (una perspectiva crítica)*, in L. R. González Pérez - D. Valadés (a cura di), *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, cit., 361

¹⁰³² R. Viciano Pastor - R. Martínez Dalmau, *Presentación. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, cit., 18

catturare le aspirazioni di tutte le parti interessate nel testo costituzionale –, dall'altra ha posto le basi per futuri contrasti¹⁰³³.

Altre caratteristiche comuni alle leggi fondamentali ecuadoriana e boliviana che sono: la presenza di preamboli che conferiscono spiritualità alle costituzioni, collegando il testo con la storia del Paese e dotandolo di contenuti programmatici; l'esistenza di capitoli "portici" che stabiliscono concetti e principi considerati alla base del patto costituzionale; e l'elevato numero di norme-principi e precetti teleologici e assiologici – in Bolivia, ad esempio, la Costituzione definisce «principi etico-morali». Tra i quali vi sono l'inclusione, la dignità, la libertà, la solidarietà; il rispetto; la reciprocità; l'armonia; la trasparenza; l'equità sociale e di genere nella partecipazione; il benessere comune; la preminenza dei diritti umani; il pluralismo politico; il riconoscimento della supremazia costituzionale; e la proiezione sociale dello Stato. Quest'ultima è enfatizzata dalla previsione di un'equa redistribuzione dei prodotti e dei beni e dalla funzione sociale e ambientale della proprietà privata che coesiste con altri tipi di proprietà quali quella individuale, collettiva, pubblica, statale, comunitaria e associativa, configurando un regime di economia mista. Sotto questo aspetto, è emblematico ciò che afferma la Costituzione dell'Ecuador, secondo cui «il sistema economico è sociale e solidale, riconosce l'essere umano come soggetto e fine, tende a una relazione dinamica ed equilibrata tra società, Stato e mercato, in armonia con la natura, e mira a garantire la produzione e la riproduzione delle condizioni materiali e immateriali che rendono possibile il *buen vivir*»¹⁰³⁴.

4.1 La forma di Stato

Come già detto, uno degli aspetti più significativi di queste nuove costituzioni è la presenza di lunghi cataloghi di diritti¹⁰³⁵, che ne prevedono una nuova classificazione, superando quella tradizionale generazionale e proponendo un nuovo modello di Stato in cui tutti i diritti riconosciuti nel testo costituzionale sono direttamente applicabili e

¹⁰³³ P. Salazar Ugarte, *El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano (una perspectiva crítica)*, in L. R. González Pérez - D. Valadés (a cura di), *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, cit., 363-364

¹⁰³⁴ C. M. Villabella Armengol, *Constitución y Democracia en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, cit., 58-59

¹⁰³⁵ R. Gargarella - C. Courtis, *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*, cit., 31

giustiziabili. Pertanto, sono tutti diritti fondamentali¹⁰³⁶. Come è noto, il riconoscimento dei diritti fondamentali è una delle caratteristiche principali delle costituzioni e, nel corso della storia, il costituzionalismo, ha elaborato nuove formule affinché i cittadini potessero esercitarli¹⁰³⁷. Proprio l'evoluzione dei diritti e degli strumenti predisposti alla loro tutela è uno degli elementi che ha segnato il passaggio da una forma di Stato all'altra¹⁰³⁸.

Nelle costituzioni di Ecuador e Bolivia il nucleo del catalogo dei diritti è il concetto di dignità, in tutte le sue sfaccettature, e la lotta per la sua affermazione ha condotto all'affermazione dei diritti esistenti e all'elaborazione di nuovi, che tutelassero necessità individuali e collettive altrettanto nuove¹⁰³⁹.

Viene data, infatti, un'ampia legittimazione ai diritti sociali, economici e culturali, attribuendo allo Stato l'obbligo di tutelarli, così come si riconosce il diritto all'identità culturale delle minoranze etniche e dei gruppi autoctoni e i diritti a ciò connessi. Sono ampiamente riconosciuti i diritti dei gruppi deboli, come i bambini, gli anziani, i disabili, le persone affette da malattie terminali, le persone private della libertà, gli utenti e i

¹⁰³⁶ A. R. Sotillo Antezana, *La nueva clasificación de los derechos fundamentales...*, cit., 178.

¹⁰³⁷ *Ibidem*, 163.

¹⁰³⁸ Come è noto, con finalità classificatorie e per darne una lettura diacronica, i diritti e le libertà sono stati convenzionalmente distinti dalla dottrina in generazioni. La prima, che si colloca tra la Gloriosa Rivoluzione inglese (1688-89) e le rivoluzioni francese e americana di fine '700, include i cd. diritti di libertà civili e in particolare i diritti economici. Appaiono, in questo periodo, anche i cd. diritti politici, che però assumono contorni pieni solo nella seconda generazione – che coinvolge un periodo temporale assai ampio, orientativamente dal 1830 fino all'immediato secondo dopoguerra, con l'estensione del suffragio universale prima agli uomini e successivamente anche alle donne. A caratterizzare in modo peculiare questa fase, però, è l'affermazione dei diritti sociali. Lo Stato sociale si pone l'obiettivo di realizzare condizioni di vita tali da assicurare alla generalità dei cittadini la libertà dal bisogno e il soddisfacimento delle aspettative di sicurezza sociale. Le costituzioni degli anni '70 e '90 danno alla luce la terza generazione di diritti, ossia quelli della personalità. Si tratta del diritto all'immagine, al nome, all'identità, alla riservatezza, all'onore. Nello stesso periodo si affermano anche i diritti culturali e dei gruppi, e particolare rilievo assumono quei diritti che riconducono alle tradizioni e all'identità culturale di una comunità (L. Pegoraro - A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, Giappichelli, 2017, 233 e ss.). Tutte le generazioni di diritti sono tutelate dallo Stato costituzionale democratico. Si tratta di un modello complesso che riunisce istituzioni di diverse tradizioni – liberale, democratica e sociale – e che è maturato in Occidente dopo la seconda guerra mondiale. I suoi elementi caratteristici sono, oltre ad un ampio catalogo di diritti fondamentali – che come già detto, comprende libertà, diritti politici e diritti sociali –, anche una costituzione scritta, rigida e suprema; regole per organizzare democraticamente l'accesso e la gestione del potere politico; meccanismi di controllo di costituzionalità delle leggi (G. C. Ferroni, *Le forme di Stato*, in P. Carozza - A. Di Giovine - G. F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, tomo II, Roma-Bari, Laterza, 2014; in particolare sull'importanza dell'introduzione del controllo di costituzionalità v. F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, cit., 64 e ss.) e proprio i lunghi cataloghi di diritti, che caratterizzarono le costituzioni del XX secolo, furono il marchio d'identità di un diverso tipo di costituzionalismo (R. Gargarella - C. Courtis, *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*, cit., 39.).

¹⁰³⁹ J. Méndez - D. Cutie, *La participación popular y los derechos. Fundamentos y contenidos del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, in R. Viciano Pastor (a cura di), *Estudios sobre el nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, cit., 226-227.

consumatori. Vengono introdotti, inoltre, “nuovi diritti”, come quello all’acqua e al cibo e incluse nuove sfaccettature di diritti classici come il diritto alla libertà, che diviene anche il diritto di prendere decisioni libere sulla propria sessualità e vita riproduttiva.

Tra gli elementi maggiormente innovativi vi è il riconoscimento della natura come soggetto di tutela – sancendo la necessità di promuoverne la protezione, il ripristino e la riproduzione, creando così una giustizia ambientale – e una presentazione inedita dei doveri costituzionali, che si estendono oltre gli obblighi tipicamente regolati dal costituzionalismo. Vengono previsti doveri quali diffondere l’attuazione dei valori e dei principi costituzionali; contribuire al diritto alla pace; denunciare e combattere gli atti di corruzione; salvaguardare il patrimonio naturale, economico e culturale; proteggere le risorse naturali e contribuire al loro uso sostenibile; non essere oziosi, mentire o rubare; esercitare la propria professione eticamente; rispettare le differenze etniche, nazionali, sociali, generazionali, di genere, di orientamento sessuale e di identità.

Questi testi, infine, legittimano una posizione giuridica di integrazione latinoamericana e il sostegno alla strutturazione di istituzioni sovranazionali di natura regionale, basate sui principi di solidarietà, equità, uguaglianza e rispetto e, in questo senso, sostengono l’esistenza di un’unica cittadinanza¹⁰⁴⁰.

Negli ordinamenti considerati i diritti si dividono in “*individuales*”, “*pluriindividuales*” e “*transindividuales*”. I primi, denominati anche diritti di libertà, riconoscono, appunto, le diverse libertà dell’individuo e il rispetto della vita e della dignità umana. I diritti “*pluriindividuales*”, invece, sono i diritti sociali ed economici, che richiedono la partecipazione attiva dello Stato per assicurare lo sviluppo integrale e il benessere dell’individuo. Infine, i cosiddetti diritti “*transindividuales*”, vale a dire quelli collettivi e diffusi. Viene, infatti, riconosciuto che le collettività hanno diritti inerenti alla loro

¹⁰⁴⁰ C. M., Villabella Armengol, *Constitución y Democracia en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, cit., 29 e ss.

natura. Si tratta dei diritti dei popoli indigeni¹⁰⁴¹, la cui violazione contravviene il principio di autodeterminazione¹⁰⁴².

La loro uguaglianza gerarchica è sancita, nello specifico, negli articoli 6 e 11 della legge fondamentale ecuadoriana e 9, 13 e 109 del testo costituzionale boliviano¹⁰⁴³.

Il regime di protezione giuridica rafforzata di cui godono i diritti si realizza attraverso garanzie normative, giurisdizionali e istituzionali. Nella *Constitución Política de la República Del Ecuador* (CRE) e nella *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia* (CPB), sono previsti: una procedura di riforma costituzionale aggravata; la riserva di legge – ordinaria o organica – per la regolamentazione dei diritti previsti dalle costituzioni e l’obbligo per il legislatore di rispettarne il contenuto essenziale; una serie di garanzie normative, di politiche pubbliche, di beni e servizi volti a rendere effettivi i diritti e la previsione del controllo cittadino; la vincolatività diretta di tutte le autorità pubbliche, senza la necessità di uno sviluppo legislativo preliminare; una procedura preferenziale per la tutela giurisdizionale dei diritti e strumenti riparatori volti a garantire l’effettivo rispetto delle sentenze e delle risoluzioni; azioni volte a garantire alcuni diritti¹⁰⁴⁴; la possibilità di promuovere un’azione straordinaria di tutela davanti alla Corte Costituzionale per la protezione dei diritti, il carattere obbligatorio della sua

¹⁰⁴¹ La legge fondamentale ecuadoriana riconosce l’identità interculturale e plurinazionale dell’Ecuador (art. 1); sancisce il diritto dei popoli indigeni ad utilizzare la propria lingua (art. 2); prevede una varietà di diritti collettivi, tra i quali il diritto a mantenere il possesso delle terre e dei territori ancestrali, a partecipare all’uso, al godimento, all’amministrazione e alla conservazione delle risorse naturali rinnovabile che si trovano nei loro territori e alla consultazione libera, preventiva e informata su programmi di sfruttamento di quelle non rinnovabili (art. 51); prevede la proprietà collettiva della terra (art. 60); gli riconosce il diritto ad esercitare funzioni giurisdizionali, sulla base delle loro tradizioni ancestrali (art. 171); e definisce regimi speciali per l’organizzazione del territorio. Anche la Costituzione boliviana (CPE) sancisce uno Stato plurinazionale, affermando il principio del pluralismo (art. 1); considera le lingue delle minoranze etniche come lingue ufficiali e ordina ad ogni governo dipartimentale di comunicare in almeno due lingue (art. 5); definisce come principi morali fondamentali quelli relativi al “*buen vivir*” (art. 8); include, all’interno della forma di governo, quella comunitaria (art. 11); considera, tra i diritti fondamentali, quelli relativi all’autodeterminazione dei popoli e alla conservazione dell’ambiente e del patrimonio culturale (Titolo II); si impegna a “decolonizzare” l’educazione (art. 78); riconosce i territori contadini indigeni originari (art. 272) e ne organizza la giurisdizione (art. 190); tutela le forme di organizzazione comunitaria, determinando l’obbligo dello Stato a controllare i settori strategici dell’economia (art. 307) e affermando la proprietà popolare delle risorse naturali (art. 348). (R. Gargarella, *Nuevo constitucionalismo latinoamericano y derechos indígenas. Una breve introducción*, in *Boletín Onteakien*, n. 15/2013, 27-28)

¹⁰⁴² A. R. Sotillo Antezana, *La nueva clasificación de los derechos fundamentales...*, cit., 179.

¹⁰⁴³ A. R. Sotillo Antezana, *La nueva clasificación de los derechos fundamentales...*, cit., 178.

¹⁰⁴⁴ La costituzione ecuadoriana li definisce protezione, *habeas corpus*, *habeas data*, non conformità e accesso alle informazioni pubbliche (artt. 88 e ss.) e quella boliviana libertà, protezione della *privacy*, popolare e conformità (artt. 125 e ss.).

giurisprudenza in materia¹⁰⁴⁵. Tutti i diritti, inoltre, godono di altre garanzie quali la protezione offerta dall'esistenza stessa di una Corte Costituzionale, competente ad operare il controllo di costituzionalità delle leggi; l'obbligo per i giudici e per i tribunali ordinari di rispettare i diritti e le garanzie costituzionali e, in particolare, l'interpretazione delle norme infracostituzionali a favore dei diritti costituzionali; e, infine, l'istituzione di organi quali la *Defensoría Pública*, la *Defensoría del Pueblo*¹⁰⁴⁶, la *Fiscalía General del Estado*¹⁰⁴⁷ e il *Ministerio Público*^{1048,1049}.

L'importanza dell'elemento dei diritti è evidente anche dall'analisi realizzata da Roberto Gargarella a proposito del NCL. Questi, infatti, nonostante affermi che piuttosto che di una nuova fase del costituzionalismo dovrebbe parlarsi di un rafforzamento di alcune caratteristiche già presenti nel quadro costituzionale latinoamericano, riconosce come caratteristica fondamentale delle più recenti riforme proprio le dichiarazioni dei diritti, che mirano a rimediare a tre grandi "carenze" storiche del costituzionalismo regionale: la mancata tutela dei «postergados entre los postergados» ("i lasciati indietro tra i lasciati indietro"), vale a dire le comunità indigene; il disinteresse per i diritti umani; e l'incapacità di garantire e far rispettare i diritti politici della maggioranza della popolazione, favorendo così la "cittadinanza attiva". Gli impegni sociali assunti dal costituzionalismo dall'inizio del XX secolo vengono, quindi, estesi per raggiungere settori – principalmente i gruppi indigeni e le donne – e questioni – ossia i diritti di "terza generazione" – che non erano stati previsti dalla prima "ondata sociale" del costituzionalismo regionale. In questo modo coloro che non erano stati riconosciuti, quando le porte erano state aperte alla classe operaia, sono stati costituzionalmente tutelati. Le costituzioni hanno acquisito, così, un profilo "multiculturale" e hanno previsto l'attuazione di misure di discriminazione positiva¹⁰⁵⁰.

È, però, riduttivo sostenere che sono stati semplicemente implementati i cd. "diritti di terza generazione", tra i quali i diritti ambientali costituiscono sicuramente una tipologia

¹⁰⁴⁵ I rispettivi riferimenti normativi sono i seguenti, artt.: 441 CRE e 411 CPB; 132-133 CRE e 109, sezione II CPB; 11.4 CRE; 84 CRE; 85 CRE; 11.3 CRE e 410 CPB; 86 CRE; 128 e ss. CPB; 94 CRE; 436.6 CRE; 202.6 CPB

¹⁰⁴⁶ Artt. 191 e ss. - 214 e ss CRE e 218 e ss. CPB

¹⁰⁴⁷ Artt. 194 e ss. CRE

¹⁰⁴⁸ Artt. 225 e ss. CPB

¹⁰⁴⁹ C. Storini, *Derechos y garantías en el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, in *XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*, Madrid, 2012, 645-646.

¹⁰⁵⁰ R. Gargarella, *Sobre el "Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano"*, cit., 115.

emblematica, in quanto ci troviamo davanti ad un aspetto che è consustanziale al NCL¹⁰⁵¹, per alcuni autori a tal punto da essere considerato quintessenza dello stesso¹⁰⁵². È evidente, infatti, la tendenza a estendere la proprietà dei diritti non solo agli individui ma anche a un ampio insieme di soggetti collettivi e persino a entità astratte come la “natura”. Illustrativo è l’articolo 10 della Costituzione ecuadoriana che sancisce: «la naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución». Si tratta di una sfida alla teoria tradizionale dei diritti soggettivi. Con la concessione di diritti alla natura, questi documenti costituzionali, infatti, non solo abbandonano la tradizione liberale, ma superano anche altre tradizioni che sono state proposte come alternativa ad essa, come quelle comunitarie o multiculturali, e rompono con il concetto di diritti soggettivi come rivendicazioni o aspettative, positive o negative, attribuite da una norma giuridica a un soggetto specifico. Mescolando elementi di varie tradizioni teoriche consolidate con complesse correnti di pensiero contemporanee – come l’ambientalismo – e con altri movimenti e tradizioni indigene – quali il culto della *Pacha Mama*; i valori e le tradizioni ancestrali; il *sumak kawsay* in quechua e il *suma qamaña* in aymara, ossia il *buen vivir*

¹⁰⁵¹ La *Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia* – oltre a fare riferimento ai diritti economici, alla tutela dell’ambiente (artt. 33 e 34), alla salute e alla sicurezza sociale (artt. 35-45), al lavoro (art. 46-55), alla proprietà (artt. 56 e 57), all’educazione (artt. 77-90) e ai diritti, sessuali e riproduttivi (art. 66) – prevede i diritti dei gruppi sociali quali bambini, adolescenti e giovani (artt. 58-61), delle famiglie (artt. 62-66), degli anziani (artt. 67-69), delle persone con disabilità (artt. 70-72), di quella private della libertà (artt. 73 e 74), dei popoli indigeni (artt. 30-32), degli utenti e consumatori (artt. 75 e 76). La lunga sezione dedicata ai diritti (Titolo II) della Costituzione ecuadoriana comprende – oltre ai diritti del “buen vivir” vale a dire diritto all’acqua, all’alimentazione, ad un ambiente sano, alla comunicazione e all’informazione, alla cultura e alla scienza, all’educazione, alla casa, alla salute (Capitolo 2) e a quelli relativi al lavoro e alla sicurezza sociale – i diritti delle persone e dei gruppi di attenzione prioritaria ovvero adulti, anziani, giovani, donne incinte, bambini, adolescenti, disabili, malati gravi, persone private della libertà, utenti e consumatori (Capitolo 3); e i diritti di comunità, popoli e nazionalità (Capitolo 4). (R. Gargarella - C. Courtis, *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*, cit., 31-32)

¹⁰⁵² A. Mastromarino, *Il nuevo constitucionalismo latinoamericano...*, cit., 337.

nella versione castigliana¹⁰⁵³ –, il NCL produce documenti costituzionali eterodossi che, per il loro linguaggio e contenuto, sono aperti alle più diverse interpretazioni¹⁰⁵⁴.

Il “nuovo costituzionalismo latinoamericano”, in particolare con le costituzioni ecuadoriana e boliviana, offre una nuova visione dei diritti e delle loro garanzie, proponendo un cambiamento paradigmatico, illustrato, nei suoi elementi essenziali, nell’analisi fin qui realizzata¹⁰⁵⁵. Norberto Bobbio ha sostenuto che il solo elemento positivo del nostro tempo sia la crescente rilevanza del problema dei diritti umani nei dibattiti internazionali. In questo senso, considera che la rivoluzione dei diritti è per il mondo giuridico ciò che la rivoluzione copernicana è stata per la fisica. Le nuove costituzioni latinoamericane rappresentano potenzialmente questa rivoluzione e il risultato di un’evoluzione costante¹⁰⁵⁶. Infatti, anche se è impossibile non riconoscere i progressi presenti nel costituzionalismo europeo, soprattutto a partire dal XX secolo, è stato in America Latina che hanno avuto luogo gli ultimi tentativi di realizzazione pratica di quel modello, attraverso assemblee costituenti partecipative che hanno tradotto in costituzioni la volontà dei popoli¹⁰⁵⁷.

Quanto illustrato pone l’interrogativo del se si possa sostenere che si sia affermata in questi ordinamenti una nuova forma di Stato, considerando anche l’evoluzione che nel

¹⁰⁵³ Il termine *buen vivir* non può essere accostato all’idea occidentale di benessere. Letteralmente l’espressione *suma qamaña* indica anima buona o vita degna, mentre *sumak kawsay* si traduce con esistenza bella. Con una perifrasi, l’idea sottesa è l’equilibrio fra ragione, sentimenti e istinti per vivere appieno l’esistenza (S. Baldin, *La tradizione giuridica contro-egemonica in Ecuador e Bolivia*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 143/2015, 483 e ss.). *Buen vivir*, in una dimensione lata, indica la vita in armonia con la collettività e la natura, dove la sfera privata e quelle comunitaria, e la sfera materiale e quella spirituale, sono interdipendenti. Nel sistema di pensiero andino il benessere è possibile solo all’interno della comunità e nel rispetto della *Pacha Mama* e, mentre l’idea di sviluppo rappresenta la modalità occidentale per una vita buona, che comprende il vivere meglio, il *buen vivir* contempla l’esistenza armoniosa e designa il rapporto tra natura e società in termini di processo evolutivo, in cui entrambe interagiscono nel tempo e non è possibile comprendere l’una senza l’altra, essendo integrate. Si prende così atto che gli ecosistemi e le comunità naturali non sono delle merci, oggetti di cui si può disporre a proprio piacimento, bensì entità con un autonomo diritto di esistere e di prosperare. La natura è qui intesa come il *tertium* necessario, oltre al binomio libertà-autorità, della dialettica costituzionale per garantire la sopravvivenza umana. (S. Baldin, *Il buen vivir nel costituzionalismo andino. Profili comparativi*, Torino, Giappichelli, 2019, 68 e ss.).

¹⁰⁵⁴ P. Salazar Ugarte, *El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano (una perspectiva crítica)*, in L. R. González Pérez - D. Valadés (a cura di), *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, cit., 358.

¹⁰⁵⁵ Martínez Dalmau sottolinea come la capacità emancipatrice delle Costituzioni del nuovo costituzionalismo latinoamericano sia stata limitata dalla loro stessa natura e dalle condizioni socio-politiche in cui sono state applicate, e che sia i settori politici che le hanno promosse che quelli emersi successivamente agito contro la loro applicazione materiale in quanto le hanno ritenute scomode per i loro fini. (R. Martínez Dalmau, *¿Han funcionado las constituciones del nuevo constitucionalismo latinoamericano?*, in *Cultura Latinoamericana*, n. 28(2)/2018, 142)

¹⁰⁵⁶ C. Storini, *Derechos y garantías en el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, cit., 660-661.

¹⁰⁵⁷ R. Viciano Pastor, *Presentación*, cit., 16.

“mondo occidentale” – e in particolare all’interno dell’Unione Europea – sta caratterizzando il soggetto di diritto sempre più nella sua dimensione di consumatore¹⁰⁵⁸. Luigi Ferrajoli, facendo riferimento ai due modelli di Stato di Diritto – il “modello *paleo-iuspositivista*” dello Stato legislativo (o Stato legale) e il “modello *neo-iuspositivista*” dello Stato costituzionale (o Stato costituzionale) – si chiede se le critiche condizioni attuali, che si manifestano nel collasso della capacità regolatrice della legge e nella perdita di unità e coerenza delle fonti del diritto, non stiano portando ad un terzo modello ampliato di Stato di Diritto¹⁰⁵⁹. L’indubbia enfasi che da vari decenni si riserva nelle carte fondamentali ai diritti di “terza generazione” e in particolare al diritto all’ambiente¹⁰⁶⁰ ha portato la dottrina¹⁰⁶¹ a parlare di “Stato sociale di diritto ambientale”, non richiamando una specifica forma di Stato bensì ad un tipo di organizzazione statale, regionale e internazionale che è arrivata ad una fase della sua evoluzione che colloca tra i suoi fini o scopi fondamentali i temi dell’ambiente¹⁰⁶². Silvia Bagni¹⁰⁶³, invece, ha individuato il “Caring State” quale forma di Stato a sé stante, caratterizzata dall’incorporazione di valori comunitari tradizionali nelle costituzioni e nei programmi politici¹⁰⁶⁴.

Il “*nuevo constitucionalismo latinoamericano*”, e in particolare quello andino, come si è illustrato, introduce elementi innovativi nella teoria delle forme di Stato, legati principalmente al ruolo da protagonista svolto dalle comunità indigene nel dibattito politico, che ha portato al riconoscimento non solo della loro soggettività – attraverso il concetto di Stato plurinazionale, al principio di interculturalità e al pluralismo giuridico –, ma anche della loro cosmovisione, caratterizzata dalla concezione che l’uomo non è al

¹⁰⁵⁸ S.v. a tal proposito A. Aguilar Calahorra, *El sujeto de derecho en la sociedad del consumo: el ciudadano como consumidor*, in M. Á. García Herrera - J. Asensi Sabater - F. Balaguer Callejón, *Constitucionalismo Crítico. Liber Amicorum Carlos de Cabo Martín*, 2ª Edición, Tomo I, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, 489-534

¹⁰⁵⁹ L. Ferrajoli, *Pasado y futuro del Estado de derecho*, in M. Carbonell, *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Trotta, 2003, 18-19

¹⁰⁶⁰ Si rinvia, tra tutti, a D. Amirante, *L’ambiente «preso sul serio». Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto pubblico, comparato e europeo*, num. Spec. (2019); B. Pozzo, *La tutela dell’ambiente nelle costituzioni: profili di diritto comparato alla luce dei nuovi principi introdotti dalla Carta di Nizza*, in B. Pozzo, M. Renna (a cura di), *L’ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2004.

¹⁰⁶¹ E. Rozo Acuña, *Lo Stato di diritto ambientale con specifico riferimento al costituzionalismo latinoamericano*, in E. Rozo Acuña, *Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg. Saggi di diritto internazionale, pubblico comparato, penale ed amministrativo*, Torino, 2004

¹⁰⁶² S. Baldin, *Il buen vivir nel costituzionalismo andino. Profili comparativi*, cit., 142

¹⁰⁶³ S. Bagni, *Dallo stato del bienestar allo Stato del buen vivir. Innovazione e tradizioni nel costituzionalismo latino-americano*, Bologna, Filodiritto, 2013

¹⁰⁶⁴ L. Pegoraro - A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., 68-69

centro del creato, ma parte di un Tutto che lo include e da cui dipende la sua sopravvivenza. Ciò, oltre ad aver prodotto il riconoscimento dei diritti collettivi dei popoli originari, ha favorito una svolta ecocentrica nel diritto, con la proclamazione della Natura come un soggetto di diritti, e la riscoperta dei valori di condivisione di una vita comunitaria. Il *Caring State* è caratterizzato dall'assunzione di specifici doveri e obbligazioni di giustizia ambientale e sociale nei confronti dei membri della comunità. Si tratta, quindi, di una forma di Stato che supererebbe il *Welfare State* di origine borghese, portandolo a compimento¹⁰⁶⁵. A tal proposito, però, è necessario tenere in considerazione che, con riferimento al contesto europeo, non possono dirsi pienamente compiuti come modelli né lo Stato costituzionale di diritto né lo Stato sociale dato che l'integrazione europea e la globalizzazione hanno alterato i reali fattori di potere e le basi culturali su cui si fondano.

I due paesi andini trattati in questo contributo, inoltre, sollecitano anche un'ulteriore proposta classificatoria, quella dello Stato interculturale. Le cui caratteristiche principali sono: l'incorporazione nello Stato di alcuni valori delle comunità indigene; l'applicazione pratica dell'interculturalità nelle istituzioni, mediante le politiche attive del governo; e la diversità culturale, assunta a fondamento dello Stato plurinazionale comunitario¹⁰⁶⁶.

Come già rilevato, le evidenze di una nuova forma di Stato sono ancora in potenza e la dottrina ha sottolineato l'esistenza di difficoltà legate all'applicazione pratica dei diritti sanciti dal NCL, all'ambiguità teorica e all'imprecisione concettuale e semantica delle nuove costituzioni, che avrebbero conseguenze negative in termini di certezza

¹⁰⁶⁵ S. Bagni, *Le forme di Stato in America Latina*, in S. Bagni - S. Baldin (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 52 e ss.

A tal proposito si rimanda a S. Bagni, *Dallo stato del bienestar allo Stato del buen vivir. Innovazione e tradizioni nel costituzionalismo latino-americano*, cit. e della stessa Autrice *Lo Stato interculturale: primi tentativi di costruzione prescrittiva della categoria*, in S. Bagni - G. A. Figueroa Mejía - G. Pavani (a cura di), *Las ciencias del derecho constitucional comparado. Estudios en Homenaje a Lucio Pegoraro*, tomo II, Città del Messico, Tirant lo Blanch, 2017. Si consenta il rinvio a R. Iannaccone, *I diritti nel nuovo costituzionalismo latinoamericano: verso una nuova forma di Stato?*, in G. Campanelli - H. A. Frazão - C. Luzzi (a cura di), *La tutela dei diritti umani tra giurisdizioni interne e sovranazionali: profili teorici, sostanziali e processuali. Scritti scelti a partire dal CAF 2021*, Universidad de Pisa, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2022 e R. Iannaccone, *El "nuevo constitucionalismo latinoamericano" y la forma de Estado: algunas reflexiones a partir de los ordenamientos de Ecuador y Bolivia*, in *ReDCE*, n. 37/2022.

¹⁰⁶⁶ S. Bagni, *Lo Stato interculturale: primi tentativi di costruzione prescrittiva della categoria*, in S. Bagni - G. A. Figueroa Mejía - G. Pavani (a cura di), *Las ciencias del derecho constitucional comparado. Estudios en Homenaje a Lucio Pegoraro*, cit., 137 e ss.

giuridica¹⁰⁶⁷. Inoltre, proprio la caratteristica di Stato multiculturale, riassumibile come il riconoscimento a livello costituzionale dell'ordinamento indigeno, impone di considerare le tensioni e le contraddizioni che potrebbero verificarsi tra questo e i principi fondamentali del costituzionalismo attuale, come la tutela dei diritti delle donne e l'uguaglianza di genere.

4.2 La forma di governo

Passando adesso all'analisi di un altro fatto giuridico essenziale per la comprensione degli ordinamenti andini vale a dire la forma di governo è necessario evidenziare fin dal principio che i cambiamenti che sono stati introdotti in quest'ambito o hanno avuto una portata limitata o hanno finito per rafforzare ulteriormente la figura presidenziale. Ad esempio i mandati dei presidenti sono stati abbreviati, ma poco dopo sono stati nuovamente estesi; sono stati aggiunti nuovi controlli sull'Esecutivo attraverso organi quali la Procura della Repubblica o il Consiglio della Magistratura ma, allo stesso tempo, sono stati concessi al Presidente nuovi poteri. Pertanto non è stata sostanzialmente modificata la forma di governo presidenziale latinoamericana, se non nel senso di adottare strumenti, in particolare la rielezione presidenziale e la revoca di mandato, che nella pratica hanno ulteriormente rafforzato il potere esecutivo e il suo carattere plebiscitario¹⁰⁶⁸.

Nei Paesi latinoamericani, come si è visto, l'Esecutivo è stato posto in una posizione di privilegio, come un *primus inter pares* dotato di strumenti che ne facilitano il predominio sugli altri organi. Per di più, la prassi costituzionale ha permesso di rafforzare questa posizione attraverso decisioni paracostituzionali, che in molti casi hanno portato a minare l'autorità del Legislativo o a trasformare il Giudiziario in un potere istituzionalmente

¹⁰⁶⁷ A tal proposito Gargarella ha elaborato la tesi della dimensione politica delle costituzioni del NCL, secondo cui questi testi sono il prodotto di gravi crisi politiche, ma le loro norme riflettono anche le richieste storiche dei gruppi emarginati che, una volta costituzionalizzate, pongono le basi per nuove lotte sociali. Da questa prospettiva, le obiezioni all'ambiguità teorica e all'imprecisione concettuale e semantica sarebbero, in una certa misura, compensate nella dimensione politica e, in un certo senso, extra-costituzionale di questa ondata costituente. Il NCL, quindi, sarebbe l'espressione di una tradizione teorica coerente: quella che, contro il costituzionalismo conservatore (elitario in politica, perfezionista in morale) e tenendo le distanze dal costituzionalismo liberale (antistatalista in politica, difensore dei *checks and balances* e neutrale in morale), si ricollega al costituzionalismo radicale (maggioritario in politica, populista in morale) (P. Salazar Ugarte, *El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano (una perspectiva crítica)*, in L. R. González Pérez - D. Valadés (a cura di), *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, cit., 367-368).

¹⁰⁶⁸ R. Gargarella, *Sobre el "Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano"*, cit., 122-123

fragile o direttamente dipendente da quello esecutivo¹⁰⁶⁹. In questo contesto, anche nelle nuove costituzioni di Ecuador e Bolivia il Presidente si trova in una posizione privilegiata che gli consente di imporre la propria autorità attraverso, ad esempio, l'apposizione del veto. Ciò è quanto si è verificato allorché gli organi legislativi hanno cercato di mettere in pratica alcune delle iniziative partecipative contenute nei testi costituzionali, che a causa dell'organizzazione fortemente verticistica non hanno avuto un'applicazione reale.

Ad essere particolarmente interessante a tal proposito è il caso dell'Ecuador dove è stato proprio l'Esecutivo a porre dei limiti alla partecipazione popolare, scoraggiando l'organizzazione popolare prevista dalla Costituzione e ponendo il veto alle iniziative legislative volte a implementare gli istituti nati dai dibattiti di Montecristi. Un evento particolarmente illustrativo si è verificato in occasione della *Consulta popular* promossa dal Presidente Correa nel 2011. Secondo la Costituzione, questo strumento può essere utilizzato a proposito di questioni costituzionali, purché non alteri la struttura fondamentale dello Stato, il suo carattere e i suoi elementi costitutivi, non limiti i diritti e le garanzie e non modifichi il processo di riforma costituzionale (art. 441). Tuttavia, uno dei principali obiettivi della consultazione del 2011 fu intaccare il coinvolgimento dei cittadini nella nomina dei nuovi giudici, previsto dalla Costituzione stessa. Proponendo un quesito straordinariamente complesso, l'Esecutivo riuscì a sopprimere questo meccanismo, garantendo così che la nomina dei giudici rimanesse essenzialmente sotto il controllo del partito al potere¹⁰⁷⁰.

4.2.1 La revocación de mandato

Alla luce di quanto esposto nel precedente paragrafo è possibile affermare che la rinnovata partecipazione popolare prevista nei testi del “nuovo costituzionalismo latinoamericano” ha rappresentato una “cortina fumo”. Per di più, oltre ai problemi propri dell'inclusione di meccanismi di partecipazione popolare nella vita politica – sui quali non sarà possibile soffermarsi, ma che in parte si sono visti a proposito dei processi

¹⁰⁶⁹ S.v. P. Domingo - R. Sieder, *Rule of Law in Latin America*, Londra, Institute of Latin American Studies, 2001; S. Gloppen, *Analyzing the Role of Courts in Social Transformation*, in R. Gargarella, et al. (a cura di), *Courts and Social Transformation in New Democracies*, Londra, Ashgate, 2006; W. Prillaman, *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America*, New York, Praeger, 2000.

¹⁰⁷⁰ R. Gargarella, *El constitucionalismo latinoamericano y la sala de máquinas de la Constitución (1980-2010)*, in P. Riberi (a cura di), *Fundamentos y desafíos de la teoría constitucional contemporánea*, Città del Messico, UNAM, IJ, 2019, 103-104 e ss.

costituenti –, e la difficoltà di attuarli per volontà dell’Esecutivo è necessario tenere in conto il loro potenziale plebiscitario. Tra questi a prestarsi particolarmente ad un uso “improprio” è la revoca di mandato presidenziale.

Di questo strumento sono già stati precedentemente analizzati i tratti essenziali e l’evoluzione nella subregione latinoamericana e in Messico. In questa sede ci si soffermerà sulla sua applicazione negli ordinamenti in analisi in cui trova una solida base teorica su cui fondarsi, poiché, come già accennato, queste costituzioni enfatizzano la centralità del potere costituente del popolo in qualità di unico titolare della sovranità che non può essere trasferita e che viene esercitata direttamente nella gestione politica, nonostante la coesistenza con le istituzioni rappresentative. Questa concezione della sovranità popolare, così come la coesistenza del mandato imperativo con quello rappresentativo, offrono un meccanismo coerente per l’inclusione della revoca del mandato¹⁰⁷¹. È interessante notare come in Ecuador, Venezuela e Bolivia la revoca del mandato riguardi anche i magistrati e tutte le cariche elettive popolari. Tuttavia, nonostante le norme costituzionali ne prevedono un uso estensivo, i requisiti previsti nella successiva regolamentazione di attuazione sono stati particolarmente restrittivi, rendendone straordinariamente difficile l’esercizio¹⁰⁷².

In Ecuador, prima dell’attuale Costituzione del 2008, la revoca del mandato era già stata introdotta nella Costituzione del 1989¹⁰⁷³, ma con la nuova legge fondamentale viene riconosciuto il diritto degli ecuadoriani a revocare il mandato conferito a tutte le autorità elette popolarmente, compreso il Presidente (art. 61.6). Tuttavia, le condizioni per l’attivazione della partecipazione dei cittadini – prevista dagli articoli dal 105 al 107 della norma fondamentale e sviluppati dalla Legge organica 175/2010 del 20 aprile – furono rese più flessibili, rispetto a quanto precedentemente previsto. La soglia di firme richiesta

¹⁰⁷¹ E. D. Barberá, *La revocación del mandato presidencial como instrumento de la ciudadanía en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, in *Diálogos de Saberes*, n.47/2017, 154

¹⁰⁷² *Ibidem*, 339

¹⁰⁷³ L’incorporazione e la successiva estensione del processo di revoca sono avvenute in un contesto di instabilità istituzionale in cui convergevano la crisi di legittimità del sistema dei partiti e la pressione dei nuovi movimenti sociali per ampliare gli spazi di partecipazione. Nel 1997, dopo settimane di proteste, il Presidente, Abdalá Bucaram, fu rimosso dal Congresso Nazionale con l’accusa di incapacità mentale. Il posto vacante fu, allora, occupato dal presidente del Congresso, Alarcón Rivera, che indisse un referendum per legittimare la rimozione del suo predecessore e approvare un’assemblea costituente. In ottemperanza, ma solo parziale, a tale pronunciamento, la Costituzione del 1998 introdusse la possibilità di revoca per sindaci, prefetti e deputati in caso di corruzione e di ingiustificata inosservanza del loro programma (art. 109). Con norme tanto restrittive, la revoca rimase inattiva per più di un decennio. (C. Garrido López, *La revocación del mandato en las democracias de América Latina*, cit., 339)

venne ridotta dal 30 al 15% degli iscritti alle liste elettorali nel caso del Presidente e al 10% per il resto delle autorità e il termine per la raccolta delle firme fu esteso a 180 giorni. Inoltre, si eliminò l'obbligo di illustrare la mancata conformità della personalità coinvolta al suo programma. Si stabilì che la maggioranza assoluta necessaria per il richiamo delle autorità sarebbe stata calcolata sulla base dei voti validi, tranne nel caso del *recall* presidenziale, per il quale si mantenne il requisito della maggioranza assoluta del numero totale degli elettori. Questi cambiamenti portarono al decollo dell'istituto e all'attivazione, tra l'agosto 2010 e l'aprile 2011, di 730 iniziative di richiamo, la maggior parte furono dirette ad autorità locali, ma non mancarono iniziative che coinvolsero funzionari nazionali, compreso il Presidente Rafael Correa. Questo tentativo, però, non si realizzò in quanto non superò la fase di raccolta delle firme¹⁰⁷⁴.

Le autorità elette si appellarono regolarmente al *Tribunal del Contencioso Electoral*, mettendo in discussione i processi di verifica delle firme. A ciò si aggiunse, nel novembre 2010, l'azione di incostituzionalità presentata dal segretario generale dell'Associazione dei Comuni ecuadoriani (AME) in cui si chiedeva la sospensione dei processi di richiamo in corso e la riforma della legge organica, considerata contraria alla Costituzione. Entrambe le richieste furono accolte e venne approvato un nuovo regolamento che inasprì i requisiti per indire questo tipo di referendum. Quell'anno furono presentate 54 richieste, ma nessuna fu accolta, e lo stesso accadde nel 2015, quando si registrarono 17 richieste nei confronti di 15 sindaci, 1 vicesindaco e 1 prefetto¹⁰⁷⁵.

I cambiamenti nell'esercizio della revoca del mandato furono sostanziali. In primo luogo, si definì il processo di ammissione a cui deve essere sottoposta la richiesta prevedendo la necessità di giustificare le ragioni per richiedere l'applicazione di tale strumento che devono essere approvate dall'organo elettorale competente. Tale previsione potrebbe aver agito da deterrente, in quanto quest'organo è competente non solo a verificare i requisiti ma anche a giudicarli. In secondo luogo, la possibilità di informare anticipatamente il rappresentante interessato dalla revoca, al fine di permettergli di impugnarlo, potrebbe aver minato la volontà e la sovranità dei cittadini. La definizione di tali requisiti, quindi, dimostra che, nonostante la consistente

¹⁰⁷⁴ C. Garrido López, *La revocación del mandato en las democracias de América Latina*, cit., 341

¹⁰⁷⁵ M. D. Serrafiero - M. L. Eberhardt, *Salidas anticipadas y sucesión. La revocatoria de mandato al servicio de la competencia política*, in *Revista de Sociología e Política*, vol. 28, n. 74/2020, 13

partecipazione popolare, le istituzioni rappresentative e i quadri giuridici e normativi vennero predisposti per il contenimento dell'utilizzo della *revocación de mandato*¹⁰⁷⁶.

Quello boliviano è stato il terzo ordinamento della regione a costituzionalizzare ed estendere il *recall* a tutti i funzionari eletti, dopo Ecuador e Venezuela. Tale misura sorse nel contesto delle intense proteste contro il lavoro dell'Assemblea Nazionale Costituente. Come si è visto, al fine di superare il conflitto e la mancanza di legittimità che l'opposizione imputava al processo costituente, il Presidente e il Vicepresidente, seguiti da alcuni prefetti, proposero di sottomettere il loro mandato alla possibilità di revoca. Il principale partito di opposizione, *Poder Democrático Social*, accettò di discutere al Congresso una proposta di legge *ad hoc*, approvata il 12 maggio 2008. Il referendum si svolse senza nessuna mobilitazione o raccolta di firme, dato che non era stato attivato dall'iniziativa popolare ma dalle istituzioni stesse. Il corpo elettorale confermò il suo appoggio nei confronti del Presidente, del Vicepresidente e di sei prefetti e il processo costituente riprese. Mesi dopo, il *recall* venne introdotto nella nuova Costituzione (art. 240)¹⁰⁷⁷ e, più volte, viene sottolineando che, in determinate circostanze, a poter revocare i funzionari pubblici saranno i soli i cittadini. Pertanto, non si tratta semplicemente di un altro degli strumenti di democrazia diretta costituzionalmente previsti, come viene inizialmente presentato nell'articolo 11 del testo costituzionale, ma viene considerato come uno strumento di controllo sociale di chi è al governo¹⁰⁷⁸.

Nel 2010 è stata approvata la *Ley del Régimen Electoral* (LRE) (n. 26 del 30 giugno) e nel 2013 il *Tribunal Superior Electoral* ha approvato, con la risoluzione n. 139/2013 del 19 giugno, il Regolamento per la verifica delle impronte digitali, delle firme e della domanda nel processo di iniziativa popolare per la revoca del mandato. Così come avvenuto in Ecuador e in Venezuela, le previsioni costituzionali sono state limitate da una evoluzione normativa che ha evidenziato il divario tra la retorica partecipativa e la sua scarsa attuazione. La Costituzione e la LRE coincidono nell'estendere il richiamo a tutte le autorità elette a livello nazionale, dipartimentale, regionale o comunale su iniziativa

¹⁰⁷⁶ A. S. Castellanos, *Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013)*, in Y. Welp - U. Serdült (a cura di), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, Quito, Consejo Nacional Electoral: Instituto de la Democracia, 2014, 98

¹⁰⁷⁷ C. Garrido López, *La revocación del mandato en las democracias de América Latina*, cit., 344

¹⁰⁷⁸ E. D. Barberá, *La revocación del mandato presidencial como instrumento de la ciudadanía en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, cit., 160

dei cittadini, però mentre il testo costituzionale prevede solo che la richiesta deve essere appoggiata dal 15% degli elettori registrati nella circoscrizione, la LRE aumenta tale percentuale e la differenza per autorità e livelli di governo, senza che questo abbia dato adito a dubbi sulla costituzionalità di queste disposizioni. Per le autorità nazionali, dipartimentali e regionali, le firme e le impronte digitali devono superare il 25% della lista elettorale corrispondente; per le autorità comunali il 30%; e per le autorità nazionali, dipartimentali e regionali, devono essere maggiori, rispettivamente, del 20% in ogni dipartimento, del 20% in ogni provincia e del 25% in ogni comune della regione. Una volta trascorso il periodo di novanta giorni per la raccolta delle firme e quello di verifica di sessanta giorni, il Tribunale Elettorale deve sottoporre l'iniziativa all'Assemblea Legislativa Plurinazionale affinché approvi, a maggioranza assoluta, la legge di indizione del referendum di revoca. Per la validità del referendum, infine, è necessaria un'affluenza di almeno il 50% più uno degli iscritti alla rispettiva circoscrizione. La revoca dipende, invece, dall'esistenza di una maggioranza semplice di voti favorevoli e il loro numero e la loro percentuale devono essere superiori al numero e alla percentuale di voti con cui l'autorità è stata eletta¹⁰⁷⁹.

Come già sottolineato, i referendum revocatori hanno uno stretto legame con la legittimità che caratterizza le costituzioni del NCL, in quanto i nuovi disegni istituzionali sono volti ad una maggiore partecipazione dei cittadini, non più limitata ai processi costituenti ma estesa anche alla normalità istituzionale, rendendoli un potente meccanismo di ripristino del rapporto perduto (o mai raggiunto) tra popolo e governo. Sebbene si presuma che questa maggiore partecipazione sia un elemento, rappresentando un meccanismo di controllo, non va trascurato che ha anche un suo "lato oscuro", in quanto il suo uso improprio può portarne alla strumentalizzazione politica a favore di misure che solo apparentemente beneficiano gli interessi e le richieste della popolazione¹⁰⁸⁰. Inoltre, nonostante il *recall*, proprio per quanto detto a proposito del "nuovo costituzionalismo latinoamericano", avrebbe dovuto assumere un particolare protagonismo, al contrario è stato relegato sia in termini di sviluppo legislativo che di pratica e o non è stato utilizzato a causa della complessità delle norme previste per la sua

¹⁰⁷⁹ C. Garrido López, *La revocación del mandato en las democracias de América Latina*, cit., 345

¹⁰⁸⁰ M. E. Quiroz Villalobos, *Participación popular y presidencialismos fuertes en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, cit., 112

realizzazione ovvero qualora attuato è stato un mezzo di disputa tra le diverse forze egemoniche, allontanandosi dal soggetto principale che è la cittadinanza¹⁰⁸¹.

4.2.2 La rielezione presidenziale

Al momento di trattare le componenti che rafforzano ulteriormente la figura del Presidente negli ordinamenti del “nuovo costituzionalismo latinoamericano” un altro elemento fondamentale è la rielezione e in particolare la sua evoluzione.

Nella regione andina, con l’eccezione della Colombia, le dinamiche rielettiviste sono state promosse dallo stesso governante che aveva incentivato ed emanato la nuova Costituzione. Sono stati i presidenti, infatti, a proporre una nuova interpretazione di quanto disposto costituzionalmente in materia di rielezione o una riforma volta a consentire una loro ricandidatura immediata¹⁰⁸².

Soffermandoci sui casi in analisi, in Bolivia, Evo Morales aveva vinto le sue prime elezioni per il periodo 2006-2011 e nel 2009, a metà del suo mandato, è iniziato, come già visto, un processo costituente. Nonostante il partito presidenziale, MAS (*Movimiento al Socialismo*) non avesse la maggioranza dei 2/3 né al Congresso né all’Assemblea Costituente, molte delle proposte dell’Esecutivo sono state approvate con successo dalla costituente, compresa la possibilità di rielezione immediata per una sola volta. Al fine di permettere una seconda rielezione, il partito al governo, il MAS naturalmente, ha chiesto per ben due volte l’interpretazione del testo costituzionale¹⁰⁸³.

¹⁰⁸¹ E. D. Barberá, *La revocación del mandato presidencial como instrumento de la ciudadanía en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, cit., 166

¹⁰⁸² F. A. Acuña Villarraga, *¿Presidentes desatados?: reelección presidencial y cambio constitucional en el área andina*, in *Análisis político*, n. 83/2015, 79

¹⁰⁸³ La prima volta i sostenitori della rielezione avevano indicato che la chiave di interpretazione delle disposizioni costituzionali dovesse essere il termine “mandato”, che faceva chiaro riferimento al periodo completo della presidenza, mentre il primo mandato di Morales era stato sospeso con l’entrata in vigore della nuova Costituzione. La Corte Costituzionale ha consentito a Morales di candidarsi per un terzo mandato, elezione che ha vinto nell’ottobre 2014, riuscendo anche ad ottenere un appoggio al Congresso superiore ai 2/3, che gli ha consentito di realizzare riforme senza doverle discutere con l’opposizione. (F. A. Acuña Villarraga, *¿Presidentes desatados?: reelección presidencial y cambio constitucional en el área andina*, cit., 83). Anche le successive elezioni, quelle del 2019, si sono svolte in un clima di grande tensione dovuto, soprattutto, alla quarta ricandidatura di Evo Morales in quanto, così come la terza nel 2014, contraddirebbe quanto sancito dall’articolo 168 della Costituzione: «El periodo de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua». Anche in questo caso, come già avvenuto con la precedente sentenza (n.003/2013-R, 25/04/2013) ma con motivazioni diverse, il *Tribunal Constitucional Plurinacional* ha previsto la possibilità per Morales di presentarsi alla competizione elettorale, aprendo definitivamente la possibilità di presidenze “vitalizie”, nonostante il 51.30% del corpo elettorale nel referendum del 21 febbraio 2006, proposto proprio dal Presidente e dal MAS, si fosse espresso in maniera

In Ecuador, la nuova Costituzione ha mantenuto il mandato presidenziale di quattro anni e ha permesso la rielezione immediata per una sola volta, costringendo Correa a terminare anticipatamente il suo primo mandato e ad anticipare le elezioni presidenziali all'aprile 2009. In questa occasione, è stato eletto per la seconda volta – la prima sotto la vigenza della nuova Costituzione – per il periodo 2009-2013. Il suo terzo mandato – vale a dire il secondo consentito dalla Costituzione – si è svolto nel periodo 2013-2017. Poco dopo l'ennesima rielezione di Correa, nel 2013, il partito presidenziale ha proposto una riforma della Costituzione al fine di consentire la rielezione a tempo indeterminato del Capo dell'esecutivo e, per ottenere un maggiore appoggio, di tutte le cariche elettive. Nel 2017 il Presidente, nonostante avesse dichiarato più volte la sua intenzione di lasciare il potere, allo stesso tempo sostenne l'impossibilità di rinnovare una *leadership* adatta a portare avanti la bandiera della “rivoluzione dei cittadini”, e pertanto dichiarò di non aver trovato altra via d'uscita che l'“abnegazione” di una sua nuova nomina. Come prevedibile, la Corte costituzionale si è pronunciata a favore della proposta ufficiale, consentendo la rielezione a tempo indeterminato per tutte le cariche elettive popolari¹⁰⁸⁴.

4.3 Il tipo di Stato

La partecipazione dei popoli indigeni nella redazione delle leggi fondamentali gli ha conferito un profilo “multiculturale” e ha inciso in numerosi ambiti dell'ordinamento e in particolare in quello dogmatico ampliando, come si è visto, il catalogo dei diritti e nella dinamica dei rapporti tra centro e periferie.

In questi testi, infatti, viene configurato uno Stato plurinazionale e interculturale, in cui vi è un'ampia tutela delle minoranze etniche e dei gruppi autoctoni. Nelle Costituzioni di Bolivia ed Ecuador, spicca l'uso di frasi e immagini in lingua nativa e viene riconosciuto che l'esistenza della cultura indigena, depositaria di conoscenze, saggezza, valori, spiritualità e cosmovisioni, è un punto di forza per queste società. Pertanto viene costituzionalmente garantito il diritto di questi popoli a proteggere il proprio patrimonio culturale e storico, a promuovere l'uso di abiti, simboli ed emblemi che li identifichino e

contraria all'eliminazione del divieto di rielezione (R. Iannaccone, *Crisi e riforme istituzionali in America Latina. Tra denunce di golpe di Stato e stabilizzazione del caudillismo*, cit., 6-7).

¹⁰⁸⁴ F. A. Acuña Villarraga, *¿Presidentes desatados?: reelección presidencial y cambio constitucional en el área andina*, cit., 83 e ss.

a definire il proprio progetto di vita secondo criteri culturali e principi di coesistenza armoniosa con la natura¹⁰⁸⁵.

Il riconoscimento costituzionale dei diritti e dei territori dei popoli indigeni, ha portato a una rottura con il paradigma classico di sovranità occidental-liberale e ha generato una crisi delle categorie classiche di organizzazione dello Stato di derivazione occidentale-europea. Ciò è particolarmente evidente in Ecuador e Bolivia dove la redazione delle loro costituzioni si è basata su un progetto di società plurale che è stato il principio guida per tutti i processi politici, compreso quello di decentramento¹⁰⁸⁶. Gli ordinamenti latinoamericani hanno adottato i tipi di Stato federale e unitario. Queste tipologie, però, hanno assunto caratteristiche proprie e sviluppato tendenze opposte che, senza portarle a confondersi, le hanno allontanate, rispettivamente, dal modello degli Stati Uniti d'America e da quello francese risalente al periodo napoleonico. Infatti, così come la tendenza all'accentramento negli Stati federali¹⁰⁸⁷ segue traiettorie diverse da quelle che

¹⁰⁸⁵ C. M. Villabella Armengol, *Constitución y Democracia en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, cit., 59-60

¹⁰⁸⁶ G. Pavani, *El gobierno local. De los antiguos modelos europeos al nuevo paradigma latinoamericano*, Santiago del Cile, Olejnik, 2019

¹⁰⁸⁷ La dottrina (s.v., tra gli altri, J. Carpizo, *Federalismo en Latinoamérica*, cit.; L. Luatti, *Il federalismo "virtuale" latino-americano*, in *Quaderni costituzionali*, Il Mulino, n. 1/1999, L. Pegoraro - A. Rinella, *Sistema costituzionali comparati*, cit.; F. Fernández Segado, *Reflexiones críticas en torno al Federalismo en América Latina*, in A. Alfredo Arismendi - J. Caballero Ortiz (a cura di), *El derecho público a comienzos del siglo XXI...*, cit.; J. Chaires Zaragoza, *El fracaso del federalismo en Latinoamérica. Un estudio comparado con la cultura federal de los Estados Unidos de Norteamérica*, cit.) ha fatto riferimento ad un insieme di modelli per descrivere l'evoluzione del federalismo nell'area latinoamericana. In particolare, ha utilizzato la categoria del "federalismo centralizzato" riferendosi al fenomeno della concentrazione di potere nella Federazione. Tale espressione non identifica il processo generalizzato di "accentramento" che intessa, a livello mondiale, praticamente tutti i sistemi federali esistenti, ma un federalismo diverso, nel quale tutti i poteri statali, provinciali o regionali e quelli locali dipendono totalmente dalle decisioni di portata nazionale adottate dal potere centrale. L'idea di Stato federale in America latina non solo si è allontanata dal modello statunitense, ma si è sviluppata in modo diverso in ciascuno dei quattro paesi che ne sono caratterizzati, vale a dire Messico, Argentina, Brasile e Venezuela. (G. Pavani, *Stato unitario e Stato federale in America Latina: due categorie in evoluzione*, in S. Bagni - S. Baldin (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 71 e ss.)

Mezzetti, tracciando alcuni spunti ricostruttivi in merito al funzionamento dei sistemi federali latinoamericani, pone in evidenza alcune cause, di diversa natura, che hanno storicamente improntato e tuttora contribuiscono a connotare un'accentuata anomalia di questi sistemi, comparati con i modelli federali tradizioni, e nello specifico con quello nordamericano. Un primo fattore può identificarsi con l'instabilità costituzionale endemica dei sistemi politici latinoamericani. Inoltre, elemento fondamentale è la concentrazione del potere esecutivo nelle mani del Presidente, tradottasi in alcuni casi in forme di iper-presidenzialismo, che si è rivelato un ulteriore fattore capace di incidere negativamente su alcuni dei principi che fungono da assi portanti di ogni sistema federale, e in particolare su quello della cooperazione-collaborazione e su quello dell'equilibrio fra i poteri. Anche la frequente instaurazione di regimi militari o autocratici ha determinato in numerosi ordinamenti una forte concentrazione di potere in sede centrale e a scapito degli Stati membri. L'Autore annovera tra i fattori che hanno minato alle sue basi il fisiologico funzionamento dei sistemi federali, anche la struttura del sistema partico e, in particolare, l'assenza di partiti operanti a livello di Stati membri e la solo timida sensibilità dei partiti nazionali nei confronti

hanno caratterizzato il centralismo, le tendenze centrifughe registrate negli Stati unitari guardano a forme di autonomia diverse da quelle riconosciute dal federalismo

Gli ordinamenti ecuadoregno e boliviano rientrano in quest'ultima tendenza e le loro previsioni costituzionali rappresentano un conflitto semantico in quanto definendo la forma di Stato come unitaria, prevedono forme di decentramento. L'articolo 1 della Costituzione della Bolivia sancisce un «Estado unitario/plurinacional comunitario»; «unitario/decentralizado y con autonomías», mentre il corrispondente di quella dell'Ecuador lo descrive come un «Estado independiente/unitario/intercultural», «plurinacional», che «se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada»¹⁰⁸⁸. Come anticipato, questo apparente paradosso deriva dal ruolo svolto dalle comunità indigene e dalle esigenze di inclusione e partecipazione e di realizzazione della giustizia sociale. In questi testi costituzionali il riconoscimento dei diritti delle popolazioni originarie ha incluso quello di autodeterminazione territoriale e, con l'affermazione dello Stato interculturale, si è prodotta una rottura con il modello unitario di integrazione assimilazionista di stampo francese e l'organizzazione territoriale che ne è risultata è basata sull'asimmetria¹⁰⁸⁹.

Sia la costituzione ecuadoriana che quella boliviana disegnano, infatti, Stati territorialmente complessi, con un riconoscimento specifico delle “autonomie indigene”. Almeno per quanto riguarda le proclamazioni generali, il testo boliviano è più ambizioso e lo fa sulla base del riconoscimento dell'autodeterminazione come principio normativo e come diritto. All'articolo 2 sancisce che «dada la existencia pre colonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta

dell'ispirazione federale dell'ordinamento. Infine, non può essere trascurata l'incidenza di fattori culturali e sociologici che evidenziano la fragilità delle basi socio-politiche che normalmente accompagnano i sistemi federali latinoamericani, svuotati sotto una pluralità di profili di reale consistenza istituzionale e destinati a convertirsi in meri contenitori formali. (L. Mezzetti, *L'America Latina*, in P. Carrozza - A. Di Giovine - G. F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, cit., 488-489)

¹⁰⁸⁸ G. Pavani, *Stato unitario e Stato federale in America Latina: due categorie in evoluzione*, in S. Bagni - S. Baldin (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 65 e ss.

¹⁰⁸⁹ A. D'Andrea, *Decentramento, pluralismo, comunità indigena e potere popolare in America Latina tra Stati unitari e Stati federali*, in S. Bagni - S. Baldin (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, cit., 85

Constitución y la ley». Ben lontana da tali proclami è la Costituzione ecuadoriana¹⁰⁹⁰, che non fa riferimento alla preesistenza dei popoli indigeni in relazione alla loro autodeterminazione. Ciò è coerente con il fatto che il principio di plurinazionalità nella norma fondamentale ecuadoregna riguarda la sfera dei diritti e non tanto il quadro istituzionale, come avviene invece in Bolivia¹⁰⁹¹.

L'articolo 57 della Costituzione dell'Ecuador riconosce ai popoli indigeni, afrodiscendenti e montubio, tra gli altri diritti collettivi, quello di conservare e sviluppare le proprie forme di convivenza e organizzazione sociale, nonché di formazione ed esercizio dell'autorità, nei territori che gli sono legalmente riconosciuti e nelle terre comunitarie ancestrali. Stabilisce, altresì, il diritto collettivo a «creare, sviluppare, applicare e praticare il diritto proprio o consuetudinario» prevedendo che questo non debba violare i diritti costituzionali, e in particolare quelli di donne, bambini e adolescenti¹⁰⁹². Proprio in merito a tale aspetto viene in rilievo la possibilità che nella pratica la semplice previsione costituzionale di non violare i diritti di giovani e donne non sia sufficiente ad evitare, e probabilmente neanche a limitare, le tensioni e le contraddizioni che potrebbero verificarsi tra il diritto indigeno e i principi fondamentali che il costituzionalismo attuale riconosce a queste categorie.

Per quanto concerne l'organizzazione territoriale, il Titolo V distingue come «governi autonomi decentrati» tra regioni, province, cantoni e parrocchie rurali e prevede la possibilità di creare «mancomunidad» tra i diversi livelli di governo. Regola, inoltre, la creazione di altri tipi di realtà territoriali, i cd. «regimi speciali», per quei territori con specifiche «caratteristiche ambientali, etno-culturali o di popolazione». All'interno di questa categoria rientrano, oltre ai distretti metropolitani e alla provincia delle Galapagos, le «circunscripciones territoriales indígenas» (CTI)¹⁰⁹³. Queste ultime hanno l'obiettivo di promuovere la costruzione del carattere plurinazionale e pluriculturale dello Stato che riconosce le forme di autogoverno dei popoli ancestrali in conformità con l'articolo 257

¹⁰⁹⁰ M. Aparicio Wilhelmi, *Estado, organización territorial y constitucionalismo plurinacional en Ecuador y Bolivia. ¿Una década ganada?*, in REAF, n. 27/2018, 124-125

¹⁰⁹¹ M. Meza-Lopehandía - G. P. Rubio Apiolaza, *La nacionalidad a la luz del principio constitucional de plurinacionalidad. Constituciones de Bolivia y Ecuador*, BCN, Asesoría Técnica Parlamentaria, novembre 2021, 9

¹⁰⁹² R. Tapia H., *Reconocimiento de los pueblos indígenas en el derecho constitucional latinoamericano*, in *Serie Informe Legislativo*, n. 68/marzo 2022, 43

¹⁰⁹³ M. Aparicio Wilhelmi, *Estado, organización territorial y constitucionalismo plurinacional en Ecuador y Bolivia. ¿Una década ganada?*, cit., 125-126

della Costituzione ecuadoriana¹⁰⁹⁴. Tale articolo stabilisce, altresì, che le CTI esercitano i poteri del corrispondente governo territoriale autonomo e sono governate in base ai principi di interculturalità e plurinazionalità e nel rispetto dei diritti collettivi. Possono essere realizzate all'interno delle entità subregionali – vale a dire parrocchie, cantoni e province – composte da una maggioranza di comunità, popoli o nazionalità indigene, afro-ecuadoriane, montubio o ancestrali. Al fine della loro costituzione, è necessario che siano approvate attraverso un referendum da almeno i 2/3 dei votanti¹⁰⁹⁵. Rispetto alla forma di organizzazione e di esercizio della sovranità territoriale delle comunità indigene, la Legge organica in materia di Partecipazione Cittadina stabilisce che devono essere rispettate e rafforzate «sus propias formas organizativas, el ejercicio y representatividad de sus autoridades, con equidad de género, desarrollados de conformidad con sus propios procedimientos y normas internas, siempre que no sean contrarios a la Constitución y la Ley» (art. 30, LOPC)¹⁰⁹⁶. Il Codice di Organizzazione Territoriale specifica che le circoscrizioni indigene esercitano le competenze del corrispondente livello di governo autonomo (art. 93, COOTAD)¹⁰⁹⁷. Non sono previste, quindi, competenze speciali per queste realtà ma, indirettamente, hanno le caratteristiche che sono riconosciute a *parroquias rurales, cantones e provincias* (art. 98). Si tratta, quindi, di livelli di governo decentralizzati e autonomi, con poteri legislativi ed esecutivi e funzioni basate su: legislazione, regolamentazione e supervisione; esecuzione e amministrazione; partecipazione dei cittadini e controllo sociale. Bisogna considerare, inoltre, che il concetto di democrazia riconosciuto nella norma fondamentale ecuadoregna è polisemico e riconosce meccanismi di democrazia rappresentativa, diretta e comunitaria, anche se quest'ultima non ha un ruolo predominante, ma minoritario. La partecipazione dei cittadini, inoltre, è prevalentemente orientata alla deliberazione in termini di costruzione di politiche pubbliche e le assemblee locali svolgono il ruolo di “cellula madre” del regime di partecipazione e a livello nazionale si riuniscono nell'*Asamblea Ciudadana Plurinacional Intercultural*. Sono stati creati, altresì, consigli locali di pianificazione che

¹⁰⁹⁴ O. Colpari, *La nueva participación ciudadana en Ecuador y Bolivia. ¿Resultados de la lucha del movimiento indígena – campesino?*, cit., 8

¹⁰⁹⁵ M. Aparicio Wilhelmi, *Estado, organización territorial y constitucionalismo plurinacional en Ecuador y Bolivia. ¿Una década ganada?*, cit., 125-126

¹⁰⁹⁶ O. Colpari, *La nueva participación ciudadana en Ecuador y Bolivia. ¿Resultados de la lucha del movimiento indígena – campesino?*, cit., 9

¹⁰⁹⁷ M. Aparicio Wilhelmi, *Estado, organización territorial y constitucionalismo plurinacional en Ecuador y Bolivia. ¿Una década ganada?*, cit., 125-126

sono spazi misti che coinvolgono sia la società civile che lo Stato, che si riuniscono in un *Consejo Nacional de Planificación*. Per quanto riguarda nello specifico la logica di partecipazione delle popolazioni indigene, questa, così come la partecipazione in generale, non solo è orientata alla costruzione indiretta di politiche pubbliche, ma per di più gli spazi che le sono dedicati nella struttura generale dello Stato sono piuttosto limitati¹⁰⁹⁸.

Per quanto riguarda l'ordinamento boliviano, come si è accennato, la base del carattere plurinazionale dello Stato risiede nella preesistenza dei popoli indigeni, che implica il riconoscimento della loro autodeterminazione sotto forma di autonomia¹⁰⁹⁹ e di una diversa "tipologia" di democrazia. In base a quanto sancito dalla Costituzione (art. 11) e dalla *Ley del Régimen Electoral* (art. 11), infatti, la Bolivia è caratterizzata da una democrazia interculturale basata sulla complementarità tra democrazia diretta, partecipativa, e comunitaria. Pertanto oltre a strumenti di partecipazione diretta – quali referendum nazionali, dipartimentali e municipali, che possono essere indetti per volontà sia dallo Stato che del popolo; lo strumento della revoca dei mandati, che procede per iniziativa popolare; assemblee e *cabildos*, che possono nascere su iniziativa di organizzazioni sia della società civile che dei popoli originari; e consultazioni previe indette obbligatoriamente dallo Stato prima di assumere decisioni legate allo sfruttamento delle risorse naturali – riconosce tanto la tradizionale democrazia rappresentativa quanto quella comunitaria, che non richiede regole scritte per il suo esercizio ma è basata sugli usi e i costumi delle popolazioni native¹¹⁰⁰.

Anche in Bolivia, la centralità della "questione indigena" si riflette nell'organizzazione territoriale dello Stato, che riconosce, insieme ai dipartimenti, alle province e ai comuni, i «territorios indígenas originarios campesinos» (TIOC). Questi, così come i comuni e le regioni, possono adottare lo status di «Autonomías Indígenas Originario Campesinas» (AIOC), che sono l'entità attraverso cui si realizza il diritto all'autogoverno indigeno¹¹⁰¹.

¹⁰⁹⁸ O. Colpari, *La nueva participación ciudadana en Ecuador y Bolivia. ¿Resultados de la lucha del movimiento indígena – campesino?*, cit., 8-9

¹⁰⁹⁹ M. Meza-Lopehandía - G. P. Rubio Apiolaza, *Autonomía territorial indígena. Estándar internacional y ejemplos en la experiencia extranjera: Bolivia, Canadá y Panamá*, BCN, Asesoría Técnica Parlamentaria, gennaio 2022, 4-5

¹¹⁰⁰ O. Colpari, *La nueva participación ciudadana en Ecuador y Bolivia. ¿Resultados de la lucha del movimiento indígena – campesino?*, cit., 5-6

¹¹⁰¹ M. Meza-Lopehandía - G. P. Rubio Apiolaza, *Autonomía territorial indígena. Estándar internacional y ejemplos en la experiencia extranjera: Bolivia, Canadá y Panamá*, cit., 4-5

Questi diversi livelli di autonomia territoriale – disciplinati nella Parte terza, Titolo I, Capo settimo (articoli 289 e ss.) della Costituzione – hanno un eguale *status* costituzionale e non sono subordinati l’uno all’altro. All’articolo 289, la CPE definisce l’AIOC come «l’autogoverno delle nazioni e dei popoli contadini indigeni e originari, la cui popolazione condivide il territorio, la cultura, la storia, le lingue e la propria organizzazione o istituzioni giuridiche, politiche, sociali ed economiche»¹¹⁰². La democrazia interculturale e i suoi meccanismi di partecipazione caratterizzano anche le entità substatali tanto che a livello dipartimentale e municipale vengono combinati meccanismi di democrazia rappresentativa e comunitaria. A livello di autonomia indigena, invece, gli strumenti adottati per prendere decisioni ed eleggere le autorità sono solo quelli di quest’ultimo “tipo” di democrazia¹¹⁰³.

A differenza di quanto visto a proposito del caso ecuadoriano, la Costituzione boliviana rispetto alle entità territoriali indigene ne specifica sia la forma di governo che una serie di competenze proprie, che si aggiungono a quelle corrispondenti al comune nel caso in cui le due entità coincidano¹¹⁰⁴. Nello specifico, la Carta fondamentale assegna alle AIOC competenze esclusive, condivise e concorrenti (art. 114), trasferendo così rilevanti poteri a queste entità¹¹⁰⁵. Soffermandoci solo sulle prime, tra queste rientrano l’elaborazione di uno statuto proprio e del bilancio; la definizione delle proprie forme di sviluppo; la gestione delle risorse naturali rinnovabili; la creazione di contributi speciali; e l’esercizio della giurisdizione indigena all’interno del loro territorio. Si tratta, quindi, di entità dotate di capacità legislativa, di gestione fiscale e di elezione delle proprie autorità¹¹⁰⁶. Pertanto la loro autonomia è anche di natura politica e non meramente amministrativa. Anche il decentramento, quindi, è sia politico che amministrativo.

Oltre al fatto che un funzionamento ordinato e coordinato di queste entità con il livello statale non è esente da problematiche, particolarmente difficoltosa risulta l’attuazione della previsione della giurisdizione indigena dal punto di vista della tutela dei diritti

¹¹⁰² M. Aparicio Wilhelmi, *Estado, organización territorial y constitucionalismo plurinacional en Ecuador y Bolivia. ¿Una década ganada?*, cit., 133 e ss.

¹¹⁰³ O. Colpari, *La nueva participación ciudadana en Ecuador y Bolivia. ¿Resultados de la lucha del movimiento indígena – campesino?*, cit., 7

¹¹⁰⁴ M. Aparicio Wilhelmi, *Estado, organización territorial y constitucionalismo plurinacional en Ecuador y Bolivia. ¿Una década ganada?*, cit., 133 e ss.

¹¹⁰⁵ R. Tapia H., *Reconocimiento de los pueblos indígenas en el derecho constitucional latinoamericano*, in *Serie Informe Legislativo*, cit., 22

¹¹⁰⁶ M. Meza-Lopehandía - G. P. Rubio Apiolaza, *Autonomía territorial indígena. Estándar internacional y ejemplos en la experiencia extranjera: Bolivia, Canadá y Panamá*, cit., 6

costituzionali in quanto, come messo precedentemente in rilievo, e proprio in quest'ambito che sorgono profonde contraddizioni tra il diritto indigeno e quello statale

5. Brevi riflessioni conclusive

L'analisi svolta in questa pagine risulta imprescindibile per individuare linee di tendenza comuni ai recenti testi costituzionali elaborati in America Latina ed è funzionale all'elaborazione di considerazioni più generali sul tema della forma di governo presidenziale latinoamericana.

Sono due gli elementi che maggiormente vengono in evidenza. Da un lato, le difficoltà legate all'applicazione pratica dei diritti e delle innovazioni, anche in materia di tipo di Stato, contenute nei testi dal NCL e le possibili tensioni e contraddizioni che potrebbero verificarsi, all'interno di Stati multiculturali, tra l'ordinamento indigeno e principi fondamentali del costituzionalismo attuale, come un giusto processo e la tutela dei diritti di donne e minori. Dall'altro, viene in rilievo il tema che più riguarda questo lavoro di tesi vale a dire il disegno della forma di governo e la difficoltà che il costituzionalismo ha avuto in America Latina nel limitare il potere esecutivo. Tale tendenza è stata evidente anche nei processi costituenti della fine del XX e dell'inizio del XXI secolo, in quanto sono stati trasferiti ulteriori poteri legislativi al ramo esecutivo, a discapito dell'organo parlamentare, destinato ad un ulteriore indebolimento della sua funzione di contrappeso. Anche il sistema giudiziario e la sua indipendenza ne sono stati "vittima", in quanto lo si è reso sempre più dipendente dal Presidente per la nomina e il mandato dei giudici.

Secondo parte della dottrina, l'iperpresidencialismo si è rafforzato in America Latina soprattutto con le nuove costituzioni di Venezuela, Bolivia ed Ecuador¹¹⁰⁷. Allo stesso tempo, tali leggi fondamentali attraverso l'inclusione di nuovi organi di controllo, di nuovi diritti e garanzie e di maggiori opportunità di partecipazione popolare hanno

¹¹⁰⁷ H. Salgado Pesantes, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Quito, Ediciones Legales, 2012, 109-110; J. Chalco, *Hiperpresidencialismo: Hacia un blindaje presidencial*, in *Cálamo Revista de Estudios Jurídicos*, n. 6/2016, 80-81, R. Gargarella, *El nuevo constitucionalismo latinoamericano. Un constitucionalismo demasiado viejo* (Trabajo presentado por la Primera Cátedra Norbert Lechner en la Universidad Diego Portales), 2017, 2-3

introdotto evidenti cambiamenti, che, però, solo apparentemente erano destinata a condurre in una direzione contraria¹¹⁰⁸.

Secondo Roberto Gargarella le riforme contenute nelle costituzioni del NCL, precedentemente analizzate, hanno finito per riprodurre un modello comune nella regione, dominante almeno dall'inizio del XX secolo: sono stati ampliati i diritti esistenti, senza però incorporare le necessarie modifiche nell'altro settore fondamentale della Costituzione che definisce con la suggestiva espressione "sala de máquinas". Pertanto le libertà che si cercano di espandere nell'ambito dei diritti finiscono per essere messe in crisi, se non direttamente limitate, dall'organizzazione del potere, che tende a rimanere sostanzialmente intatta e conforme a quanto definito nel XIX secolo. L'organizzazione politica verticistica, iperpresidenzialista, limitativa delle libertà e volta a concentrare il potere nell'Esecutivo, rappresenta, quindi, una delle peggiori minacce alla pretesa di espandere le libertà, un pericolo che proviene dal cuore stesso della Costituzione¹¹⁰⁹. Nelle più recenti costituzioni latinoamericane, quindi, se da un lato è stata arricchita la parte dogmatica, dall'altro non è cambiato il modo in cui è stato organizzato il potere. Ciò ha rafforzato i poteri dei presidenti sia a danno di altri organi che della partecipazione popolare, generando in ultima analisi tensioni all'interno della Costituzione stessa tra la parte organica e quella dogmatica¹¹¹⁰.

Quanto sostenuto da Gargarella a proposito della forma di governo e, pertanto, la sua contraddittorietà nel contesto delle costituzioni ecuadoriana e boliviana appare particolarmente evidente dall'analisi fin qui condotta e, come si sosterrà nel capitolo dedicato, è presente anche nella proposta realizzata dalla Convenzione Costituente cilena. Si ritiene, però, di innegabile spessore l'innovatività delle decisioni assunte rispetto al catalogo dei diritti e all'assetto territoriale, seppur con consistenti difficoltà nell'applicazione pratica e non privi di contraddizioni.

¹¹⁰⁸ R. Gargarella, *El constitucionalismo latinoamericano y la sala de máquinas de la Constitución (1980-2010)*, cit., 102. S.v., altresì, dello stesso Autore *La «sala de máquinas» de las constituciones latinoamericanas Entre lo viejo y lo nuevo*, in *Nueva Sociedad*, n. 257/2015

¹¹⁰⁹ R. Gargarella, *El constitucionalismo latinoamericano y la sala de máquinas de la Constitución (1980-2010)*, cit., 96

¹¹¹⁰ J. Benavides Ordóñez, *Neoconstitucionalismo, nuevo constitucionalismo latinoamericano y procesos constituyentes en la región andina*, in *Ius Humani*, vol. 5/2016, 180

Lo studio condotto nelle precedenti pagine permette di arrivare ad una constatazione di fondamentale importanza per questo lavoro di tesi, vale a dire che con l'arrivo del "nuovo" costituzionalismo latinoamericano in materia di forma di governo a prevalere sono stati gli elementi di continuità e non quelli di rottura, come invece avvenuto in altre aree degli ordinamenti. Ciò consente di aggiungere un elemento significativo alla teoria che nella subregione latinoamericana in occasione di consistenti innovazioni costituzionali si verifichi l'"eterno ritorno" di una peculiare forma di governo presidenziale, affiancata da un ampio catalogo di diritti

Capitolo II

Cile: dall'indipendenza alla Costituzione dell'80

SOMMARIO: 1. Uno sguardo diacronico: processi costituenti e forme di governo – 2. Il regime: tra dittatura personalista e regime militare – 3. La Costituzione di Pinochet: dall'autoritarismo militare al neo-autoritarismo civile – 4. L'eredità di una dittatura – 4.1 La forma di governo: tra “enclaves autoritarias” e “instituciones contramayoritarias” – 4.1.1 I poteri legislativi dell'Esecutivo – 4.1.2 Altri elementi a vantaggio della presidenza – 4.2 Alcuni cenni sul tipo di Stato – 5. Una transizione incompiuta – 5.1 Uno spiraglio verso una reale democrazia? Dall'*Acuerdo Nacional* al sistema elettorale *binominal* – 5.2 La riforma del 2005: la “*vieja-nueva*” *Constitución* – 6. Il dibattito successivo: la visione di una nuova Costituzione – 6.1 Il processo costituente della Presidente Bachelet – 6.2 Un sistema elettorale proporzionale – 7. Le radici del problema costituente cileno

1. Uno sguardo diacronico: processi costituenti e forme di governo

Per realizzare una compiuta analisi della forma di governo presidenziale nel contesto latinoamericano, oltre a delineare l'attuale forma di governo cilena – considerando le sue origini e la sua evoluzione – è necessario, in primo luogo, analizzare questo istituto e i processi costituenti che lo hanno disegnato in prospettiva storica. In tal modo si intende non solo completare lo studio realizzato precedentemente in chiave sincronica, ma anche porre le basi per comprendere il problema costituente nel Paese e gli ultimi avvenimenti costituzionali.

Soffermandosi sulle Costituzioni storiche più rilevanti¹¹¹¹ – ovvero quelle di 1828, 1833, 1925 – solo la Costituzione liberale del 1828, influenzata da un precoce ed effimero

¹¹¹¹ Rispetto alle precedenti norme costituzionali, poco dopo l'inizio del processo di indipendenza, nel 1812 fu proclamata un'ordinanza costituzionale provvisoria, generalmente conosciuta come la Costituzione del 1812, con la quale il paese fu organizzato sotto una forma repubblicana di governo. Il potere esecutivo era affidato a una giunta composta da tre membri e il potere legislativo a un senato di sette membri. José Miguel Carrera, anche se ufficialmente era solo un membro della giunta dei tre, esercitò, nella pratica, il potere come un dittatore militare. Dopo un breve periodo durante il quale il paese cadde nuovamente sotto il controllo militare spagnolo (1814-1817), la liberazione fu ottenuta in seguito alle battaglie di Chacabuco e Maipo e le richieste di convocazione di un'assemblea costituente divennero generali. Queste furono soddisfatte con l'emissione del decreto che nominava una commissione preparatoria per la Costituzione provvisoria, che fu promulgata da O'Higgins il 23 ottobre 1818. Anche se la Costituzione Provvisoria creò un Senato di cinque membri, a cui furono concessi poteri legislativi e che aveva la responsabilità di salvaguardare la Costituzione, legalizzò la dittatura di O'Higgins. A questi in qualità di Direttore supremo,

liberalismo democratico sotto l'influenza francese, americana e della Costituzione di Cadice, è stata frutto di un potere costituente originario democratico, per gli *standard* dell'epoca¹¹¹², che si manifestò attraverso una Convenzione appositamente designata per redigere la carta fondamentale. La Costituzione del 1833, invece, fu elaborata dalla cosiddetta Grande Convenzione, composta da venti cittadini e sedici deputati, e la sua stesura finale fu affidata a un comitato di redazione composto da sette membri¹¹¹³. Questa Costituzione conservatrice, frutto del potere costituente delle forze armate e di un settore dell'oligarchia (*peluconismo-estanquero*), fu concepita come una riforma alla Costituzione del 1828, nonostante la presenza di una clausola che ne bloccava la revisione per otto anni. Anche la Costituzione del 1925 fu presentata come una riforma al testo costituzionale anteriore e fu il risultato di un potere costituente relativamente democratico, frutto formale di una sottocommissione di riforma designata dal Presidente Alessandri Palma. Nonostante tale testo fu ratificato in seguito ad un referendum, è necessario tenere in considerazione che ebbe luce per la pressione dell'esercito e il suo obiettivo primario era ristabilire l'autorità presidenziale e l'ordine. Per quanto riguarda, infine, la Costituzione del 1980, come risulterà evidente dall'analisi che seguirà, non è stata caratterizzata da un processo di elaborazione democratico.

In questo quadro storico-costituzionale, quindi, l'unica esperienza che appare comparabile diacronicamente ad un'assemblea costituente, seppure con enormi limiti, è

fu riconosciuto il controllo delle forze militari, la gestione dei fondi pubblici e la direzione delle relazioni estere. Il direttore nominava personalmente i membri del Senato e dell'organo giudiziario supremo, non vi era alcun limite formale alla sua autorità. Con la Costituzione provvisoria venne mantenuto il sistema dell'amministrazione coloniale, dei tribunali e del governo municipale. Poco dopo la promulgazione di questa costituzione, un'agitazione pubblica costrinse O'Higgins a convocare un'assemblea costituente, che redasse un nuovo documento, la Costituzione del 1822. L'opposizione a questa costituzione, che non entrò mai in vigore, portò alla rivoluzione e il governo del generale Freire sostituì quello di O'Higgins, dopo le dimissioni di quest'ultimo, e produsse la Costituzione del 1823. Questa stabilì che il potere esecutivo sarebbe stato esercitato da un Direttore supremo, in stretta associazione con un ramo legislativo, composto da due camere: un Senato di composizione aristocratica e funzionamento permanente e una Camera dei Deputati che funzionava solo su convocazione speciale. Una caratteristica di questa costituzione era che conferiva all'Esecutivo l'autorità di proteggere la morale e la decenza. Questo testo costituzionale ebbe vigenza per solo sei mesi. Gli scontri tra il Direttore e il Legislativo, lo stato precario delle finanze pubbliche e il problema della relazione tra Chiesa e Stato, così come la disputa tra liberalismo e federalismo, portarono alla caduta del regime di Freire nel 1826. Quell'anno, un nuovo Congresso elaborò un sistema federale che, nonostante il fervore dei suoi sostenitori, gettò il paese nell'anarchia, anche se la costituzione federale non fu mai formalmente adottata o applicata a livello nazionale. (F. G. Gil, *El sistema político de Chile*, Santiago del Cile, Andres Bello, 1969, 101-102). Per un inquadramento generale sulle costituzioni storiche cilene si rinvia a *Constituciones políticas y Actas constitucionales* a cura della Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

¹¹¹² F. Zuñiga Urbina, *Nueva Constitución: Reforma y poder constituyente en Chile*, cit., 144

¹¹¹³ A. M. García Barzelatto - E. Navarro Beltrán, *¿Hoja en blanco? Hacia una nueva Constitución chilena, Lo que debemos saber*, Santiago del Cile, Editorial Universitaria, 2020, 13-14

il Congresso Costituente eletto per la discussione e l'approvazione della Costituzione del 1828. Questo momento costituente non fu preceduto da una rottura, una rivoluzione o un crollo del sistema politico, ma al contrario si trattò di uno sforzo di liberalismo democratico per dotare lo Stato nazionale di una Costituzione "racional normativa"¹¹¹⁴.

Come anticipato, è altresì imprescindibile trattare, seppur a grandi linee, le caratteristiche e l'evoluzione della forma di governo precedentemente all'entrata in vigore della norma costituzionale del 1980, in modo da evidenziare punti di continuità e peculiarità di quest'ultima forma di governo, disegnata per permettere la permanenza al potere di un dittatore e del suo regime, seppure in quadro istituzionale e normativo "apparentemente" democratico.

In Cile il presidenzialismo fu sancito per la prima volta nella Costituzione del 1828¹¹¹⁵, sostituita dalla Costituzione Portaliana appena nel 1833. In questa sede ci si soffermerà su quest'ultima dato che ebbe una vigenza ben più lunga e significativa di quella del 1828, caratterizzando l'ordinamento cileno per quasi 100 anni¹¹¹⁶.

L'occasione che permise la scrittura di un nuovo testo costituzionale si verificò solo un anno dopo l'entrata in vigore della Costituzione liberale quando il Congresso decise di eleggere alla carica di Vicepresidente il candidato arrivato terzo alle elezioni presidenziali. Si trattava di una decisione valida secondo le regole vigenti all'epoca, ma rappresentò il pretesto per giustificare una rivolta armata. Le motivazioni della guerra

¹¹¹⁴ Per un quadro più ampio e dettagliato non solo sulle Costituzioni storiche cilene ma anche sul processo di formazione dello Stato cileno, a partire dal periodo coloniale, e sul suo processo di democratizzazione si rinvia tra gli altri a B. Bravo Lira, *De Portales a Pinochet: Gobierno y Regimes de Gobierno en Chile*, Santiago del Cile, Editorial Jurídica de Chile - Editorial Andres Bello, 1985; S. Collier, *Chile, La construcción de una república, 1830-1865: política e ideas*, Santiago del Cile, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2005; P. Ruiz-Tagle, *Cinco repúblicas y una tradición. Constitucionalismo chileno comparado*, cit.; A. R. Hybel, *The Making of Flawed Democracies in the Americas. The United States, Chile, Argentina, and Peru*, Palgrave – Macmillan, 2020

¹¹¹⁵ In questa Costituzione, il capo dell'esecutivo, eletto indirettamente, durava in carica cinque anni e non poteva candidarsi all'elezione immediatamente successiva alla fine del mandato. Il Legislativo era costituito da due camere, destinate ad essere rappresentative del popolo, ed era dotato di un'ampia autorità, compreso il potere di censurare l'Esecutivo. Quest'ultimo, però, aveva poteri sufficienti per un'efficace amministrazione degli affari pubblici. Questa Costituzione stabilì anche un sistema elettorale più ampio di quelli previsti dalle carte precedenti che, in pratica, raddoppiò il numero degli elettori qualificati, poiché l'iscrizione alla milizia era considerata un requisito sufficiente per acquisire il diritto di voto e ciò comportò un risultato imprevisto, ovvero che i capi militari ottennero il controllo di un ampio numero di voti. In un evidente tentativo di compromesso con il federalismo, furono istituite assemblee provinciali autonome, ma l'amministrazione provinciale era nelle mani di funzionari nominati dal Presidente sulla base delle proposte presentate dalle assemblee. Questa legge fondamentale permise al cattolicesimo di godere di uno status privilegiato come religione di stato, ma prevedeva, allo stesso tempo, che nessuno doveva essere discriminato a causa delle proprie opinioni religiose. (F. G. Gil, *El sistema político de Chile*, cit., 102)

¹¹¹⁶ L. Galdames, *Historia de Chile. La Evolución Constitucional*, Santiago del Cile, 1925.

civile che ne seguì erano ben più profonde della disputa su una particolare elezione presidenziale e risiedevano nella divisione dell'*élite* cilena in due grandi gruppi: i produttori ed esportatori e i grandi commercianti monopolisti. I primi si identificavano fondamentalmente con i “pipiolos” o liberali, mentre i secondi con i “pelucones” o conservatori. I produttori e gli esportatori, dal punto di vista economico, volevano porre fine ai monopoli e all’espansione straniera nel mercato interno e aumentare la produzione agricola e manifatturiera mentre politicamente erano favorevoli all’elezione diretta di tutte le cariche pubbliche e a favorire il governo locale rispetto a quello centrale¹¹¹⁷. L’influenza degli interessi dei proprietari terrieri e dei commercianti, e l’ascesa alla *leadership* di Diego Portales, portarono il gruppo conservatore a prevalere¹¹¹⁸.

La Costituzione del 1833 fu, quindi, il risultato dell’esercizio del potere da parte della fazione vittoriosa, ossia i conservatori che, nel febbraio 1830, installarono un Congresso di plenipotenziari.

La nuova Costituzione, come anticipato, fu presentata come una riforma della Costituzione del 1828 e così facendo non si proponeva la distruzione della Costituzione precedente, ma piuttosto la continuità istituzionale conferendo alle nuove disposizioni la legittimità originaria, senza intraprendere però un processo costituente. Derivarono un quadro istituzionale e un modo di intendere il potere politico completamente nuovi, che ridefinirono la forma di governo escludendo i membri dell'*élite* che erano stati sconfitti¹¹¹⁹. La “nuova” Costituzione prevedeva una forma unitaria di governo, sanciva che la sovranità risiedeva nel popolo, stabiliva che i poteri del governo erano limitati a quelli delegati dal popolo e dichiarava la religione cattolica romana come religione di Stato. Fu istituito un Congresso bicamerale, i cui deputati erano eletti direttamente dal corpo elettorale – composto dai cittadini che avevano compiuto venticinque, sapevano leggere e scrivere e godevano di un determinato reddito stabilito da una legge speciale o possedevano una proprietà – mentre i senatori attraverso un voto indiretto. Dato che l’obiettivo principale dei redattori della Costituzione era il mantenimento dell’ordine

¹¹¹⁷ F. Villena Herrera, *El constitucionalismo en Chile. La democracia lejos del poder constituyente originario*, in J. E. Gajardo Falcón - F. Zúñiga Urbina, *Constitucionalismo y procesos constituyentes*, Santiago del Cile, Thomson Reuters, 2018, 95-96

¹¹¹⁸ F. G. Gil, *El sistema político de Chile*, cit., 103

¹¹¹⁹ F. Villena Herrera, *El constitucionalismo en Chile. La democracia lejos del poder constituyente originario*, in J. E. Gajardo Falcón - F. Zúñiga Urbina, *Constitucionalismo y procesos constituyentes*, cit., 97

interno, promossero la creazione di un esecutivo forte¹¹²⁰. A norma dell'articolo 59, «un cittadino con il titolo di Presidente della Repubblica del Cile amministra lo Stato ed è, allo stesso tempo, il Capo supremo della nazione»¹¹²¹. Questi era scelto da elettori speciali per un mandato di cinque anni e poteva essere immediatamente rieletto per un ulteriore mandato. In qualità di capo supremo della nazione era incaricato di far rispettare la legge e di mantenere l'ordine interno, della salvaguardia della Costituzione e della protezione del Paese contro gli attacchi stranieri. Poteva nominare e rimuovere liberamente ministri, consiglieri di Stato, diplomatici, intendenti e governatori. Tra i poteri presidenziali particolarmente rilevante era la facoltà di dichiarare lo stato d'assedio in caso di disordini interni e con l'autorizzazione del Congresso o, quando non era in sessione, del Consiglio di Stato. Questa dichiarazione sospendeva automaticamente specifiche garanzie costituzionali nelle regioni in cui veniva dichiarato. Il Congresso, inoltre, poteva anche attribuirgli poteri straordinari seppure per un periodo determinato e con certe limitazioni.

Per i quarant'anni che seguirono la promulgazione della Costituzione del 1833, il Presidente cileno non ebbe reali contrappesi efficaci. Il potere giudiziario era conferito a un Tribunale Supremo, i cui giudici godevano dell'inamovibilità della carica ma erano altresì responsabili delle decisioni che assumevano. I membri dei tribunali ordinari erano nominati dal Presidente su proposta del Consiglio di Stato. Le assemblee provinciali furono abolite e l'amministrazione provinciale e locale fu affidata a personalità di nomina presidenziale¹¹²². Si trattava di un sistema altamente centralizzato.

Nei periodi in cui il Congresso non era in sessione funzionava la *Comisión Conservadora*, inizialmente composta da soli sette membri del Senato, e più tardi da rappresentanti di entrambe le Camere, che aveva la funzione di controllare il rispetto della Costituzione e delle leggi; di riferire all'Esecutivo in merito a tali questioni; e di approvare alcune nomine presidenziali. Un altro organo previsto per la prima volta dalla Costituzione del 1833 era Consiglio di Stato, composto dai ministri, due membri della magistratura, un membro del clero, un generale dell'esercito, un funzionario del tesoro,

¹¹²⁰ F. G. Gil, *El sistema político de Chile*, cit., 103

¹¹²¹ L. Galdames, *Historia de Chile. La Evolución Constitucional*, cit.

¹¹²² Le suddivisioni amministrative erano: la provincia, governata da un intendente; il dipartimento, da un governatore; la sub-delegazione, da un sub-delegato; e il distretto, da un ispettore. Questi funzionari formavano una sorta di gerarchia politica e ognuno di loro era responsabile e rimovibile da quello più alto in grado. Per quanto riguarda i comuni, i loro consigli, che erano eletti dal corpo elettorale, avevano poteri limitati e qualsiasi loro azione, se considerata contraria all'interesse pubblico, poteva essere annullata dalle autorità centrali. (F. G. Gil, *El sistema político de Chile*, cit., 103-104)

due ex ministri o diplomatici e due ex funzionari del governo locale. Aveva, tra le altre funzioni, il compito di effettuare le nomine ai posti giudiziari ed ecclesiastici e piuttosto che agire come un contrappeso del Presidente, esercitando una funzione di controllo, gli fu di supporto¹¹²³.

La legge fondamentale del 1833 fu modificata in numerose occasioni, ma ai fini di questa analisi rilevano particolarmente due modifiche avvenute nel XX secolo. Nel 1917 fu regolato il sistema di nomina degli elettori competenti ad eleggere il Presidente della Repubblica, mentre nel 1924, alla fine del regime, tra le altre cose, venne prevista la facoltà del Presidente di sciogliere la Camera e il potere di quest'ultima di esprimere la fiducia ai ministri; la remunerazione dei deputati e dei senatori; il *quorum* delle sessioni; e la possibilità per il Congresso di adottare accordi. La maggior parte delle suddette riforme, come è evidente, furono volte a ridurre gradualmente il forte potere del Presidente previsto dal testo costituzionale originario e portarono alla progressiva configurazione di un regime semi-parlamentare *sui generis*¹¹²⁴.

La vigenza della Costituzione Portaliana fu assicurata dalla restrizione delle libertà e del funzionamento effettivo delle istituzioni repubblicane. Il periodo conservatore o “pelucón” creò in Cile una struttura politica autocratica o oligarchica ispirata alla tradizione spagnola del Dispotismo illuminato, tanto che di fatto il sistema funzionava come ai tempi del colonialismo spagnolo¹¹²⁵.

La Costituzione del 1833 creò le cd. “leyes periódicas”, che dovevano essere approvate dal Congresso ogni 18 mesi, su proposta dell'Esecutivo. A tal proposito, Luis Galdames¹¹²⁶ ha sostenuto che furono queste leggi a subordinare l'Esecutivo alla tutela permanente del Congresso, esercitando un controllo estremamente forte sulla massima autorità del paese. Così, nonostante la chiarezza del regime presidenziale stabilito dalla Costituzione, le leggi periodiche e un insieme di fattori culturali, sociali e politici, produssero una rottura istituzionale che terminò con la guerra civile del 1891 e il suicidio del Presidente in carica José Manuel Balmaceda.

¹¹²³ Ibidem

¹¹²⁴ E. Navarro Beltrán, *Reformas a la Constitución chilena*, in *Revista de Derecho Público*, ed. spe/2014, 15

¹¹²⁵ F. Villena Herrera, *El constitucionalismo en Chile. La democracia lejos del poder constituyente originario*, in J. E. Gajardo Falcón - F. Zúñiga Urbina, *Constitucionalismo y procesos constituyentes*, cit., 97; J. Heise, *150 Años de Evolución Institucional*, Santiago del Cile, Andrés Bello, 1984, 57

¹¹²⁶ L. Galdames, *Historia de Chile...*, cit.

Gradualmente, quindi, si era trasformata la relazione tra l'Esecutivo e il Congresso producendo un cambiamento del sistema di governo tale da essere stato definito “pseudo-parlamentarismo” o “parlamentarismo incompleto”. Questo produsse una difficile governabilità, in parte a causa dell'enorme rotazione ministeriale prodotta dalla responsabilità politica del Gabinetto nei confronti del Congresso, ma anche a causa della sterilità governativa e legislativa¹¹²⁷. Il “parlamentarismo” cileno fu bruscamente interrotto dalla Costituzione del 1925 che restaurò un sistema presidenziale e dalla dittatura del generale Carlos Ibáñez del Campo che durò fino al 1931¹¹²⁸.

Arturo Alessandri Palma, eletto Presidente nel 1920, fu il principale promotore della necessità di una nuova Costituzione. Nonostante inizialmente cercò di riportare il regime parlamentare alle sue reali proporzioni, alla fine sostenne la necessità di sostituirlo con uno presidenziale. Il 1925 fu l'anno della fine del parlamentarismo in Cile, ma non perché la *Gran Comisión Consultiva*, particolarmente vicina al Presidente che ne nominava i membri, fosse favorevole alla forma di governo presidenziale, ma in quanto i progetti alternativi furono sottoposti ad un plebiscito nel quale la personalità messianica¹¹²⁹ e la travolgente eloquenza di Alessandri fecero trionfare il suo progetto, che divenne la Costituzione Politica del 1925¹¹³⁰.

Con l'eccezione di una fazione liberale, i partiti dichiararono apertamente la loro opposizione al nuovo testo costituzionale, soprattutto in quanto redatto da una commissione nominata arbitrariamente dal Presidente e imposto non meno arbitrariamente sotto la pressione delle forze armate, per mezzo di un referendum a cui ordinarono ai loro militanti di astenersi dal parteciparvi. Infatti, il 55.1% dell'elettorato non prese parte alla consultazione e dei restanti il 2.7% votò contro o in bianco, così che

¹¹²⁷ S.v. J. Heise, *Historia de Chile. El período parlamentario. 1861 - 1925*, tomo I, Santiago del Cile, Editorial Andrés Bello, 1973, 269-355; R. Millar, *El parlamentarismo chileno y su crisis, 1891 - 1924*, in G. Arriagada et. al, *Cambio de régimen político*, Santiago del Cile, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1992, 250; H. Blakemore, *El período parlamentario en la Historia chilena. Algunos enfoques y reflexiones*, in L. Ortega (ed.), *Dos estudios sobre salitre y política en Chile. 1870 - 1895*, Santiago del Cile, Ed. Departamento de Historia Universidad de Santiago de Chile, 1991, 31 e ss.

¹¹²⁸ L. R. Álvarez, *El presidencialismo en la República de Chile*, in *Revista de Derecho Público*, n. 79/2013, 154

¹¹²⁹ S.v. F. Villena Herrera, *El constitucionalismo en Chile. La democracia lejos del poder constituyente originario*, in J. E. Gajardo Falcón - F. Zúñiga Urbina, *Constitucionalismo y procesos constituyentes*, cit., 99

¹¹³⁰ *Ibidem*, 157-158

solo il 42% accettò la nuova Costituzione che, tuttavia, fu promulgata senza indugio il 18 settembre 1925¹¹³¹.

Tra le caratteristiche più rilevanti di questa legge fondamentale vi è il rafforzamento del regime presidenziale: il Presidente smise di essere designato dai grandi elettori e iniziò ad essere eletto ogni sei anni direttamente dalla cittadinanza attraverso un voto unitario, personale, universale e segreto¹¹³². Venne eliminata la periodicità delle leggi in materia di tassazione e di contingentamento delle forze armate, che fino a quel momento avevano dato un potere enorme al Congresso, e venne stabilito che la legge di bilancio sarebbe stata appannaggio della presidenza. Allo stesso tempo, il Legislativo venne privato del potere di revocare i ministri attraverso la censura e per indebolirlo ulteriormente venne proibito l'esercizio simultaneo delle cariche di parlamentare e di ministro. Alla Camera dei Deputati venne riconosciuto il potere di accusare il Presidente e i suoi ministri per abusi nell'esercizio del potere, e al Senato venne attribuita la competenza a processarli nel caso in cui le accuse fossero state confermate. I mandati dei deputati e dei senatori furono estesi rispettivamente a quattro e otto anni – precedentemente erano di tre e sei anni – e venne introdotto un sistema di rappresentanza proporzionale, in luogo del sistema di voto cumulativo. Per quanto riguarda il Senato, la cui composizione fu fissata a quarantacinque membri e l'idea di Alessandri di trasformarlo in un organo puramente consultivo composto da tecnici non fu avallata, pertanto i poteri dei senatori rimasero inalterati rispetto alla precedente normativa. Per quanto riguarda l'*iter legislativo* venne introdotto un meccanismo speciale per l'esame delle misure legislative urgenti, la possibilità di ricorrere a commissioni congiunte di deputati e senatori – su modello del *Conference committee* del Congresso degli Stati Uniti d'America – con lo scopo di armonizzare le opinioni divergenti delle due camere. Venne, inoltre, semplificato il processo di riforma costituzionale prevedendo che ogni camera approvava a maggioranza assoluta le riforme proposte e sessanta giorni dopo queste erano votate in una sessione legislativa senza dibattito. Se la maggioranza dei legislatori non era presente il primo giorno di questa sessione congiunta, la votazione veniva effettuata il giorno successivo, indipendentemente dal numero di legislatori presenti in quell'occasione. Il Presidente poteva suggerire delle modifiche al testo di riforma e nel caso in cui fossero state respinte,

¹¹³¹ B. Bravo Lira, *Régimen de gobierno y democracia en Chile, 1924-73*, in *Cuadernos de Ciencias políticas*, Santiago del Cile, n. 18/1988, 23

¹¹³² L. R. Álvarez, *El presidencialismo en la República de Chile*, cit., 157-158

con un voto di 2/3 in ciascuna Camera, questi poteva o promulgare il testo così come elaborato dal Legislativo o sottoporre i soli punti di disaccordo a un plebiscito¹¹³³.

Altri importanti cambiamenti furono: l'abolizione del Consiglio di Stato e della Commissione Conservatrice; la creazione di un *Tribunal calificador* competente a valutare la correttezza delle elezioni presidenziali e parlamentari – prima appannaggio della camera bassa – composto da cinque membri, il cui mandato veniva rinnovato ogni quattro anni; la previsione di un sistema di tribunali amministrativi e di un nuovo sistema per l'elezione dei giudici che prevedeva che le nomine fossero effettuate dalla magistratura stessa, al fine di proteggere l'indipendenza dei tribunali; e la reintroduzione delle assemblee provinciali. Anche se venne stabilita una graduale decentralizzazione del governo, il potere dell'apparato centrale si irradiava in tutta l'amministrazione interna del Cile. Infine, il testo permetteva l'assoluta libertà religiosa, stabilendo la separazione tra Stato e Chiesa, e oltre alle tradizionali garanzie delle libertà pubbliche e dei diritti individuali, introdusse, anche se timidamente, alcuni nuovi concetti sociali, già accettati in altri paesi, come l'inviolabilità della proprietà, la protezione del lavoro e dell'industria, e accentuò i doveri dello Stato in materia di salute e di educazione¹¹³⁴.

Durante la vigenza della Costituzione del 1925, nel 1932 fu restaurato in una nuova forma il “governo dei partiti”¹¹³⁵ ad dell'ex Presidente Arturo Alessandri, che era stato costretto a lasciare l'incarico da un'insurrezione militare del 1924, e dei *leader* dei maggiori partiti. Alla fine del 1932, Alessandri, eletto Presidente per la seconda volta, entrò in carica, il Congresso fu ripristinato e i partiti ebbero di nuovo uno grande potere, senza però riacquistare la guida del governo, che invece avevano avuto sotto il “regime parlamentare”.

I *leader* dei partiti utilizzarono il loro dominio sul Parlamento per condizionare l'esercizio dei poteri presidenziali e riuscirono a trovare una forma di collaborazione reciproca con Alessandri, una negoziazione costante tra il Presidente e i partiti, inedita

¹¹³³ F. G. Gil, *El sistema político de Chile*, cit., 106-108

¹¹³⁴ F. G. Gil, *El sistema político de Chile*, cit., 106-108

¹¹³⁵ Questo “governo dei partiti” si basò su una nuova teoria della delega secondo la quale la funzione parlamentare era da intendersi come l'esercizio di un mandato conferito dai partiti politici ai parlamentari e pertanto erano i primi i loro mandatari e non il popolo¹¹³⁵. Tale visione rappresentò una nuova opportunità ai vecchi partiti dell'era “parlamentare” sopravvissuti al crollo del regime – Conservatore, Liberale e Radicale – che, dopo essere stati i più acerrimi nemici della nuova Costituzione, non ebbero alcuna obiezione a diventarne i più determinati difensori (F. G. Gil, *El sistema político de Chile*, cit., 106-108; B. Bravo Lira, *Régimen de gobierno y democracia en Chile, 1924-73*, cit., 24)

per il sistema cileno. Ciò che in origine aveva rappresentato una necessità circostanziale divenne presto un principio valido sempre. Il governo, pertanto, non era affare del solo Presidente o dei soli capi di partito, ma di entrambi. Così, il primo doveva necessariamente cercare il sostegno parlamentare per portare avanti il suo programma e i secondi, da parte loro, dovevano cooperare con l'Esecutivo per formare una maggioranza nel Congresso che sostenesse la sua amministrazione. Questo principio non scritto, ma generalmente accettato, fu la chiave del sistema di governo del Cile dal 1933 al 1973 e la sua accettazione diede forma istituzionale al regime che si poggiò sulla trilogia Presidente-Parlamento-partiti politici: il Presidente era incaricato di gestire il governo, il Congresso era controllato dai partiti i cui *leader* concorrevano al governo attraverso negoziati diretti con il Capo dell'Esecutivo¹¹³⁶.

Durante la vigenza della Costituzione del 1925 furono approvate dieci riforme volte a rafforzare la funzione di colegislatore del ramo esecutivo, soprattutto in termini di iniziativa esclusiva; creare organismi autonomi, come la *Contraloría General de la República*; e a regolare, in particolare, il diritto alla proprietà e la sua funzione sociale¹¹³⁷. I primi due elementi furono mantenuti dalla Costituzione del 1980 che li rafforzò ulteriormente¹¹³⁸.

Anche se senza una soluzione di forza da parte di coloro che elaborano la Costituzione, essa sorse alle spalle dei cittadini, lontana dalle esigenze democratiche di partecipazione e di dibattito. Secondo parte della dottrina si è trattato di una Costituzione legittimata dall'esercizio pur mancando la legittimità d'origine. Tuttavia, anche se diversi attori istituzionali che inizialmente non sostenevano il nuovo testo costituzionale lo legittimarono in seguito come parametro valido e agirono nel suo ambito senza grandi inconvenienti, le particolarità politiche dell'epoca mettono in discussione la tesi della legittimazione per esercizio della Costituzione del 1925. In effetti, una parte importante del dibattito nel XX secolo non ha riguardato la forma di governo, ma la forma di organizzazione delle relazioni sociali in generale. Così, la critica non si riferiva a una

¹¹³⁶ B. Bravo Lira, *Régimen de gobierno y democracia en Chile, 1924-73*, cit., 24

¹¹³⁷ E. Navarro Beltrán, *Reformas a la Constitución chilena*, cit., 16

¹¹³⁸ Ó. Godoy Arcaya, *Parlamento, presidencialismo y democracia protegida*, in *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIII, n. 2/2003, 16

norma specifica ma a un contesto globale della società¹¹³⁹. A proposito della Costituzione cilena del 1925, Hans Kelsen ha evidenziato come questa fosse stata un prodotto del movimento antiparlamentare, che si stava diffondendo contestualmente anche in Europa, e come la forma di nomina del Presidente attraverso elezioni dirette e la fissazione di un mandato di sei anni mostravano la tendenza a organizzare la democrazia in forma di repubblica presidenziale. Tuttavia, alcune disposizioni costituzionali, in particolare quelle in ambito legislativo, a detta dell'Autore, portavano ad un sistema che si avvicinava molto ai confini di una dittatura. Anche se l'organo legislativo, il Congresso Nazionale non differiva per quanto riguarda la sua nomina dai modelli abituali nei sistemi rappresentativi, il processo legislativo era regolato in modo da assicurare che il Presidente avesse un'influenza decisiva. Il ruolo del Presidente, infatti, non si limitava alla semplice promulgazione delle leggi, ma la Costituzione gli riservava un vero e proprio diritto ad approvarle dato che dopo l'apposizione del veto sospensivo, il Parlamento poteva imporre il suo intento legislativo solo se perseverava nella sua determinazione con una maggioranza di 2/3 in entrambe le Camere. Nel caso di una riforma costituzionale, inoltre, il Presidente poteva anche appellarsi direttamente al popolo. Questo rappresentò nella pratica che una legge non poteva essere approvata contro la volontà del Presidente¹¹⁴⁰.

Gli ultimi tre presidenti costituzionali prima del colpo di Stato militare di Augusto Pinochet, Jorge Alessandri (1957-1964), Eduardo Frei Montalva (1964-1970) e Salvador Allende (1970-1973), sostennero, in vari resoconti dello "Stato della Nazione" davanti al Congresso Nazionale, la necessità di allargare i poteri dell'Esecutivo e ridurre quelli del Parlamento¹¹⁴¹. Già nel novembre 1943, sotto la presidenza di Juan Antonio Ríos (1942-1946), fu approvata una riforma alla legge fondamentale che limitava l'iniziativa parlamentare nella spesa pubblica e riconosceva uno *status* costituzionale alla *Contraloría General de la República*, un organismo autonomo incaricato di sorvegliare la ricezione e l'investimento dei fondi pubblici¹¹⁴². Per quanto concerne i successivi due presidenti, Alessandri chiese la facoltà di esigere che il Legislativo approvasse "leggi

¹¹³⁹ F. Villena Herrera, *El constitucionalismo en Chile. La democracia lejos del poder constituyente originario*, in J. E. Gajardo Falcón - F. Zúñiga Urbina, *Constitucionalismo y procesos constituyentes*, cit., 101

¹¹⁴⁰ H. Kelsen, *Observaciones sobre la Constitución Chilena*, in *Anuario de Filosofía Jurídica y Social*, trad. J. García Huidobro, vol. 21/2003, 643

¹¹⁴¹ Ó. Godoy Arcaya, *Parlamento, presidencialismo y democracia protegida*, cit., 16

¹¹⁴² C. Heiss - E. Szmulewicz, *La Constitución Política de 1980*, in C. Huneeus - O. Avendaño (a cura di), *El sistema político de Chile*, Santiago del Cile, LOM, 2018, 61

normative” volte ad espandere la competenza del Presidente a legiferare attraverso decreti legge; l’istituzionalizzazione del plebiscito; il potere presidenziale di sciogliere il Congresso e chiederne nuove elezioni; e proposte di privare il Parlamento dell’iniziativa legislativa in materia di salari, stipendi e questioni di sicurezza sociale. Anche Frei Montalva, da parte sua, propose riforme costituzionali volte ad includere il potere presidenziale di indire plebisciti e elezioni. Inoltre, in quel contesto storico, incline a un intenso coinvolgimento dello Stato nell’economia, espresse la sua aspirazione a che il Legislativo approvasse solo le linee generali di pianificazione ed esercitasse il controllo sulla loro esecuzione, delegando all’Esecutivo la facoltà di legiferare in termini più specifici¹¹⁴³. Negli ultimi giorni del suo governo, nel gennaio 1970, Frei riuscì a far approvare una vasta riforma costituzionale che limitava le competenze del Congresso in materia di spesa fiscale per ridurre le tendenze inflazionistiche e istituiva la Corte Costituzionale, competente a risolvere i conflitti tra l’Esecutivo e il Congresso qualora durante il processo di approvazione di una legge sorgessero dubbi sulla sua costituzionalità.

Tale riforma affrontò, altresì, un fenomeno che si era verificato *de facto*, ovvero che il Presidente emetteva decreti con forza di legge in materia di lavoro, salute, tasse e questioni amministrative. Allo stesso tempo, venne limitata la facoltà dei parlamentari di presentare emendamenti a questioni relative ad aspetti fondamentali della legge in elaborazione, per evitare le cosiddette “ley miscelàneas”. Venne ridotta, inoltre, l’età di accesso all’elettorato attivo da 21 a 18 anni e fu eliminato il requisito di saper leggere e scrivere, includendo così circa 1.400.000 persone¹¹⁴⁴. Anche Allende, come si vedrà maggiormente nel dettaglio successivamente, fece eco alle richieste dei suoi predecessori motivato dalla necessità di riuscire a governare, essendo in minoranza in Parlamento¹¹⁴⁵.

Dall’analisi condotta risulta chiaro che l’ordinamento cileno sia stato caratterizzato da una costante ricerca di “governabilità” attraverso il rafforzamento della figura presidenziale e da “una continua crisi”, come definita da Linz: tutti i presidenti cileni degli anni ‘20, anche Carlos Ibañez e Jorge Alessandri – che agirono come candidati indipendenti “al di sopra” della politica di partito – trovarono straordinariamente difficile

¹¹⁴³ Ó. Godoy Arcaya, *Parlamento, presidencialismo y democracia protegida*, cit., 16

¹¹⁴⁴ C. Heiss - E. Szmulewicz, *La Constitución Política de 1980*, in C. Huneeus - O. Avendaño (a cura di), *El sistema político de Chile*, cit., 61-62

¹¹⁴⁵ Ó. Godoy Arcaya, *Parlamento, presidencialismo y democracia protegida*, cit., 16.

governare il Paese. Invariabilmente, i presidenti sono stati eletti da minoranze o coalizioni che si disintegravano dopo le elezioni e mostravano poco sostegno o aperta opposizione al Congresso. Paradossalmente, l'unica risposta che si trovò a questo problema fu il tentativo di aumentare il potere presidenziale. Tuttavia, la storia del Cile – prima della crisi del 1973 – mostra che l'aumento del potere presidenziale non ha fatto altro che aggravare la situazione, riducendo lo spazio per l'accordo ed esacerbando gli scontri tra Esecutivo e Legislativo. Vi è stata, quindi, una correlazione inversa tra il potere della presidenza e il successo del governo presidenziale: tanto più forte è stato il Presidente, quanto più debole è stato il sistema presidenziale¹¹⁴⁶. Un chiaro esempio è proprio la Costituzione del 1925 che, da un lato, come si è detto, stabiliva forti poteri presidenziali, specialmente in materia legislativa, ma dall'altro proponeva una concezione sociale della proprietà che lasciava nelle mani dei parlamentari processi importanti come la nazionalizzazione del rame e la riforma agraria¹¹⁴⁷.

2. Il regime: tra dittatura personalista e regime militare

La democrazia in Cile nonostante la sua fragilità – conseguenza, come si è visto, del fatto che fin dalla sua origine come Stato indipendente l'ordinamento cileno è stato caratterizzato da una profonda instabilità e, per lo più, da una torsione a favore dell'organo monocratico – sopravvisse fino al 1973 quando vi pose fine il cruento colpo di Stato militare di Augusto Pinochet, che diede luogo ad una involuzione democratica e all'instaurazione di un regime dittatoriale. Realizzare una, seppur concisa, ricostruzione storica degli eventi che hanno condotto all'instaurazione della dittatura pinochettista appare indispensabile per comprendere il disegno istituzionale contenuto nella Costituzione attualmente vigente in Cile.

Come noto, tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70, di pari passo ad importanti cambiamenti nel mondo del dopoguerra, si osservò, in tutta l'America Latina, un'ondata di costituzionalismo democratico e sociale¹¹⁴⁸, che in Cile scomparve con il colpo di Stato

¹¹⁴⁶ J. J. Linz, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza, 1993, 83.

¹¹⁴⁷ C. Heiss - E. Szmulewicz, *La Constitución Política de 1980*, in C. Huneeus - O. Avendaño (a cura di), *El sistema político de Chile*, cit., 62.

¹¹⁴⁸ In Cile tale ondata democratizzatrice fu definita dal suo principale promotore e ideologo, il Presidente Salvador Allende, la *vía chilena al socialismo* ossia un percorso pacifico e democratico verso il socialismo attraverso mutamenti radicali nel campo sociale, economico e di politica internazionale. Il governo si

del 1973¹¹⁴⁹. Si trattò dell'ultimo corollario di un processo attraverso il quale una minoranza di grandi proprietari terrieri era riuscita ad instillare in ampi settori della classe media il timore che il potere politico, democraticamente eletto, stesse realizzando un drastico e irreversibile processo di espropriazione volto a ridistribuire la ricchezza e nazionalizzare la proprietà privata. Questo timore crebbe quando furono approvate tre leggi – la n. 15020 nel 1962, la n. 16625 e la n. 16640 nel 1967 –, che consentirono, gradualmente, la distribuzione delle terre agricole, facilitandone l'espropriazione e permettendo la sindacalizzazione dei contadini. A queste leggi ordinarie, inoltre, si accompagnarono anche alcune riforme costituzionali. In particolare, nel 1967 venne introdotta la garanzia costituzionale della proprietà, mentre, nel 1971 venne permessa la nazionalizzazione delle miniere di rame su larga scala¹¹⁵⁰.

La crisi e il collasso della democrazia cilena non solo ascrivibili alla sola reazione al progetto politico del Presidente Allende. Da una parte, bisogna considerare i gravi errori in politica economica; i conflitti di classe e la funzione che svolsero i sindacati; l'ipermobilizzazione e la crisi sociale; il ruolo delle *élites* politiche; la polarizzazione ideologica del sistema multipartitico; e il declino del ruolo mediatore dei partiti moderati e centristi¹¹⁵¹. Dall'altra, è necessario tenere in considerazione la posizione degli Stati Uniti d'America che, preoccupati per la vicinanza delle politiche di Allende a quelle sovietiche e per gli interessi delle multinazionali americane colpiti dalla nazionalizzazione del rame, appoggiarono i partiti d'opposizione e i militari¹¹⁵².

Significative, più per l'instabilità del governo di Allende che per il colpo di Stato in sé, furono, altresì, le modalità con cui era avvenuta l'elezione del Presidente. Le elezioni presidenziali del 1970 trovarono il Paese nettamente diviso tra ideologie inconciliabili ognuna con un proprio candidato: quella conservatrice del *Partido Nacional* (PN),

impegnò a ridistribuire la ricchezza nazionale e a migliorare le condizioni dei ceti meno abbienti e dei lavoratori, anche attraverso una serie di nazionalizzazioni come quella delle banche, del sistema sanitario e dell'istruzione. A tal proposito si rimanda al volume Aa. Vv., *A cincuenta años del triunfo de Allende y la Unidad Popular*, in *Revista Anales Séptima Serie*, n. 18/2020

¹¹⁴⁹ F. Zuñiga Urbina, *Nueva Constitución: Reforma y poder constituyente en Chile*, cit., 107-108

¹¹⁵⁰ D. Fernández Cañueto, *Chile: de la democracia limitada de Pinochet al proceso constituyente de 2020*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 193/2021, 179

¹¹⁵¹ D. Nohlen - A. Garrido, *Presidencialismo comparado: América Latina*, cit., 236

¹¹⁵² Sul tema e in particolare sul ruolo ricoperto da Henry Kissinger, all'epoca segretario alla Sicurezza nazionale s.v., tra gli altri, J. Hanhimäki, *Kissinger, gli Stati Uniti e il colpo di stato cileno*, in *L'America Latina tra guerra fredda e globalizzazione*, Polistampa, 2010; S. G. Rabe, *Kissinger and Latin America: Intervention, Human Rights, and Diplomacy*, Ithaca, Cornell University Press, 2020, capitolo IV – *Mass Murder and International Assassination*

fortemente legato alla Costituzione del 1925; la riformista della Democrazia Cristiana (DC), che, dopo una netta vittoria alle elezioni del 1964 appoggiata dalla destra, si era divisa a sinistra in *Movimiento de Acción Popular Unitaria* (MAPU), *Izquierda Cristiana* e *Cristianos por el Socialismo*; e, infine, l'ideologia di stampo rivoluzionario sostenuta da *Unidad Popular* (UP), composta dai partiti socialista e comunista, dall'ala sinistra del Partito Radicale e dai gruppi scissionisti della DC. Il paese si divise in tre masse omogenee di elettori che condussero ai seguenti risultati: Salvador Allende (UP) ottenne il 36.22%, Jorge Alessandri (RN) il 34.89% e Rodomiro Tomic (DC) il 27.81%. L'articolo 64 della Costituzione richiedeva, per proclamare un candidato Presidente, il raggiungimento della metà dei voti validamente espressi e in caso contrario, stabiliva che sarebbe stato il Congresso ad eleggerlo tra i cittadini che avevano ottenuto le due maggioranze relative più alte. Dopo un acceso dibattito tra i sostenitori di Salvador Allende, che minacciavano una rivolta popolare se la sua vittoria non fosse stata riconosciuta, e quelli di Jorge Alessandri, che difendevano l'autonomia decisionale del Congresso, i democristiani – che disponevano dei voti decisivi – decisero di appoggiare Allende, proponendo però un ampio Statuto di Garanzie Democratiche, approvato poi dal Legislativo¹¹⁵³ con 117 voti e 24 astensioni. Questo prevedeva di regolamentare costituzionalmente il funzionamento dei partiti politici, i mezzi di comunicazione e le forze di sicurezza e di tutelare un sistema educativo indipendente, misto e pluralista, il diritto di riunione, la libertà personale e l'inviolabilità della corrispondenza¹¹⁵⁴.

Poco dopo, nel luglio del 1971, in seguito ad una serie di eventi – ovvero la rottura dell'accordo tra la coalizione di Unità Popolare e la Democrazia Cristiana sulla distribuzione dei seggi alla Camera dei Deputati e al Senato, la presentazione di candidature congiunte dell'opposizione nelle elezioni parziali, il voto contro la proposta di riforma costituzionale del governo per stabilire un sistema unicamerale e il tentativo di *impeachment* contro il ministro dell'Interno, José Toha – l'accordo basato sullo *Estatuto de Garantías* cominciò ad erodersi. La polarizzazione tra il Presidente e l'opposizione, che dominava il Parlamento, aumentò notevolmente quando l'Assemblea adottò, nel febbraio 1972, un emendamento alla Costituzione volto a disciplinare il ruolo del governo

¹¹⁵³ L. R. Álvarez, *El presidencialismo en la República de Chile*, cit., 160-161.

¹¹⁵⁴ C. Heiss - E. Szmulewicz, *La Constitución Política de 1980*, in C. Huneeus - O. Avendaño (a cura di), *El sistema político de Chile*, cit., 62

nell'economia¹¹⁵⁵. Il conflitto giuridico-costituzionale sorse in quanto secondo l'opposizione l'Esecutivo non poteva porre il veto alle riforme proposte e pertanto l'unica via d'uscita dall'*empasse*, a parte la capitolazione presidenziale, consisteva nel sottoporre la misura a un plebiscito nazionale. Allende, d'altra parte, sosteneva che un emendamento costituzionale richiedeva le stesse procedure necessarie per l'adozione di una legge ordinaria, pertanto riteneva di poter utilizzare il proprio potere di veto, che il Congresso avrebbe dovuto superare con una maggioranza dei 2/3¹¹⁵⁶. In questo contesto, inoltre, bisogna considerare che, tra il 1969 e il 1973, le forze armate furono protagoniste di alcuni episodi che condizionarono il sistema politico. Nell'ottobre del 1969 si ammutinarono per chiedere una maggiore attenzione al *budget* militare e, in sottofondo, era già chiara la volontà di realizzare un colpo di stato; esattamente un anno dopo fu assassinato, dall'estrema destra, il nuovo comandante in capo dell'esercito, che aveva manifestato l'intenzione di tutelare il processo istituzionale che portò all'elezione di Salvador Allende come Presidente della Repubblica. Parallelamente, apparvero i primi focolai di una linea apertamente di estrema destra in seno alle forze armate. Inoltre, durante il suo mandato, Allende dovette ricorrere all'esercito in due occasioni: dopo la rivolta generale del 1972 con lo scopo di preparare le elezioni legislative del marzo 1973, e dopo la rivolta dei camionisti del 26 luglio 1973¹¹⁵⁷.

Le elezioni parlamentari del 1973 divennero così un plebiscito sull'operato del governo di Unità Popolare, poiché il vero obiettivo dell'opposizione era ottenere la maggioranza dei 2/3 nell'assemblea necessaria per eleggere il Presidente, ottenne però solo il 54.2% dei voti, perdendo sei deputati e due senatori, e la coalizione di Unità Popolare rimase minoritaria, ricevendo il 43.9% dei voti.

A giugno, inoltre, la Corte Costituzionale, unico arbitro della disputa tra l'Esecutivo e il Legislativo, si dichiarò incompetente e quando il Congresso iniziò il processo di censura di quattro ministri di Allende e di diversi delegati provinciali, il Governo convocò manifestazioni di massa per dimostrare il proprio sostegno tra la popolazione¹¹⁵⁸.

¹¹⁵⁵ D. Nohlen - A. Garrido, *Presidencialismo comparado: América Latina*, cit., 236.

¹¹⁵⁶ A. Valenzuela, *The breakdown of Democracy Regimes: Chile*, Baltimora, Johns Hopkins University Press, 1978, 44

¹¹⁵⁷ M. Alcántara Sáez, *Sistemas políticos de América Latina -Volumen I América del Sur*, Editorial Tecnos, 2013, 159.

¹¹⁵⁸ D. Nohlen - A. Garrido, *Presidencialismo comparado: América Latina*, cit., 236.

Il 29 giugno vi fu un tentativo di colpo di Stato che, sebbene fallì, rappresentò una prova generale di ciò che sarebbe avvenuto poco dopo. Da una parte, servì ai golpisti per valutare la resistenza che avrebbero opposto i partiti politici, i sindacati e i cordoni industriali delle città¹¹⁵⁹ e, dall'altra, spinse il Presidente a cercare un compromesso con la Democrazia Cristiana. I tentativi di accordo terminarono in un nulla di fatto, in seguito al rifiuto di Allende di incorporare nel proprio governo i militari. Solo in seguito alla rivolta dei camionisti, il Presidente rimodellò il suo gabinetto costituendo un governo di "sicurezza nazionale" con la partecipazione di alcuni membri di spicco delle forze armate come il generale Prats (Difesa), l'ammiraglio Montero (Finanze) e il generale Ruiz (Lavori pubblici)¹¹⁶⁰ e i *leader* moderati di Unità Popolare. La forte pressione sul nuovo Governo si concluse però, pochi giorni dopo, con le dimissioni dei ministri militari e l'approvazione di una risoluzione della Camera dei Deputati che dichiarava incostituzionale il governo del Presidente Allende. Solo poche ore prima del colpo di stato, Allende accettò la richiesta di un plebiscito da tenersi a settembre, al cui annuncio ufficiale fu anticipato il golpe¹¹⁶¹, che si svolse l'11 settembre del 1973.

Numerose sono le spiegazioni elaborate per spiegare il crollo della democrazia cilena, basate su una moltitudine di variabili e fattori: la frammentazione e polarizzazione del sistema dei partiti; l'erosione del consenso centrista che dava stabilità al regime; la mobilitazione elettorale. Secondo Dieter Nohlen, può essere ricondotto, non tanto alla rigidità del sistema presidenziale¹¹⁶², quanto alla convergenza di molti fattori, tra cui: il problema insolubile della crisi economica; l'attività di sciopero; la polarizzazione del

¹¹⁵⁹ M. Alcántara Sáez, *Sistemas políticos de América Latina -Volumen I América del Sur*, cit., 159.

¹¹⁶⁰ La decisione di includere rappresentanti delle forze armate rientra, secondo Linz, in un caso particolare di abdicazione e di perdita di autenticità democratica, che a volte si verifica nel tentativo di riequilibrare un sistema in crisi. Si tratta del tentativo dei *leader* politici di ottenere il sostegno del comando militare offrendo posti di governo, o addirittura la carica di primo ministro, a militari scontenti. È un modo di chiedere un voto di fiducia esplicito, ma indica che l'implicita lealtà delle forze armate, che rappresenta la normalità, è in dubbio (J. J. Linz, *La quiebra de las democracias*, cit., 70-71).

¹¹⁶¹ D. Nohlen - A. Garrido, *Presidencialismo comparado: América Latina*, cit., 236-237.

¹¹⁶² Su questa linea si è espresso Valenzuela, il quale, non considerando i fattori internazionali dei quali si è brevemente detto, ha sostenuto che il fattore decisivo del collasso della democrazia cilena era stata la rigidità del sistema presidenziale in una situazione di *empasse* tra l'Esecutivo e il Legislativo e la mancanza di una soluzione elettorale, combinata con un mandato presidenziale fisso, aveva determinato l'inesistenza di una soluzione costituzionale alla crisi politica. Se il Cile fosse stato caratterizzato da una forma di governo parlamentare, secondo l'Autore, il crollo della democrazia nel 1973 sarebbe stato molto meno probabile in quanto il Presidente avrebbe dovuto strutturare maggioranze dotate di una certa continuità o presiedere un governo di minoranza che godesse però del sostegno della maggioranza almeno per le principali misure legislative. (A. Valenzuela, *La política de partidos y la crisis del presidencialismo en Chile: una propuesta para una forma parlamentaria de gobierno*, in J. J. Linz - A. Valenzuela (a cura di), *Las crisis del presidencialismo: el caso de Latinoamérica*, cit., 81-82)

sistema dei partiti; la mobilitazione popolare; la violenza a sfondo politico; il ruolo dell'opposizione sleale e della semi-lealtà al sistema dei gruppi rilevanti; il ricorso ai poteri neutrali per la risoluzione delle controversie e la loro polarizzazione¹¹⁶³. A questo lungo elenco di elementi concomitanti va aggiunto, altresì, il ruolo degli Stati Uniti d'America, che rappresentarono la principale opposizione politica ad Allende dall'estero contribuendo a creare le condizioni per il colpo di Stato e aiutando i golpisti.

Non si trattò solo di una rottura della tappa democratica, drammaticamente rappresentata dal bombardamento del *Palacio de la Moneda* e dalla morte di Salvador Allende, ma anche dell'inizio di un periodo di governo dittatoriale inedito per il Cile¹¹⁶⁴. Lo stesso giorno, i Comandanti dell'esercito, della marina, dell'aviazione e dei carabinieri si autocostruirono come Giunta di governo, assumendo il comando supremo della nazione e impegnandosi a garantire «la plena eficacia de las atribuciones del Poder Judicial» e a rispettare «la Constitución y las leyes de la República, en la medida en que la actual situación del país lo permitan para el mejor cumplimiento de los postulados que ella se propone». Il senso di questa disposizione fu poi chiarito dal decreto-legge n. 128 del 12 novembre 1973, che precisò che la Giunta, oltre al potere legislativo e al potere esecutivo, aveva assunto il potere costituente. Rese noto, inoltre, che la Costituzione del 1925 sarebbe rimasta in vigore solo nelle parti in cui non fosse stata modificata mediante decreti-legge¹¹⁶⁵. Il principale consigliere costituzionale del regime, Jaime Guzmán, aveva una visione basata sul pensiero di Carl Schmitt¹¹⁶⁶ in merito al potere costituente originario come base della legittimità della dittatura. Secondo questa interpretazione, il potere costituente non apparteneva al popolo, come sostiene la versione rousseauiana del concetto di sovranità popolare, ma a coloro che avevano la capacità di prendere decisioni in situazioni di crisi. In questo caso, la *Junta de gobierno*¹¹⁶⁷.

Il ruolo affidato fin dall'inizio alla Giunta militare rende evidente che, anche se il regime cileno diventò a lungo un regime personalistico, furono le forze armate a prendere le decisioni fondamentali, in particolar modo nella fase iniziale e finale del periodo

¹¹⁶³ D. Nohlen, *Chile. Da sozialistische Experiment*, Amburgo, Hoffmann und Campe, 1973

¹¹⁶⁴ M. Alcántara Sáez, *Sistemas políticos de América Latina - Volumen I América del Sur*, cit., 159.

¹¹⁶⁵ M. Olivetti, *Prime osservazioni sul difficile avvio di un processo costituente in Cile*, in Aa. Vv., *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020, 3.

¹¹⁶⁶ S.v. C. Schmitt, *La dittatura*, Settimo Sigillo-Europa, trad. a cura di A. Caracciolo, 2015

¹¹⁶⁷ C. Heiss - E. Szmulewicz, *La Constitución Política de 1980*, in C. Huneeus - O. Avendaño (a cura di), *El sistema político de Chile*, cit., 63.

autoritario¹¹⁶⁸. I primi anni del governo del generale Augusto Pinochet furono caratterizzati da una bassa istituzionalizzazione e da un ultraliberismo economico. Un elemento fondamentale del regime fu, infatti, l'azione degli economisti neoliberalisti cileni formati prima nell'Università Cattolica del Cile e dopo, grazie a borse di studio statunitensi, nell'Università di Chicago, e per questo noti come "Chicago boys"¹¹⁶⁹. Il loro apporto economico modificò la struttura produttiva del Paese, ridefinendo il rapporto tra lo Stato, l'economia e la società, e rendendo il regime di Pinochet l'unica "dictadura desarrollista" della seconda metà del XX secolo. Il contesto illibertario, infatti, fornì le strutture istituzionali che permisero di portare avanti le riforme economiche con un'intensità impossibile da applicare in una democrazia¹¹⁷⁰. Anche dietro le decisioni assunte in ambito economico giacevano gli interessi del potente Stato vicino. Era stato, infatti, il Dipartimento di Stato USA a organizzare negli anni '50 il cd. "Progetto Cile" che diede vita ad un programma di formazione con lo scopo di influenzare il pensiero economico cileno¹¹⁷¹.

Negli anni successivi al colpo di stato, il governo promulgò diverse "Actas Constitucionales" – relative alla creazione del *Consejo de Estado* come corpo consultivo del Presidente, alle basi essenziali dell'assetto istituzionale, ai diritti e ai doveri costituzionali – che, a guisa di "leggi fondamentali", ebbero lo scopo di costituire il corpo giuridico del regime. Questa situazione, tecnicamente molto complessa, fu riconsiderata

¹¹⁶⁸ F. Devoto, *Riflessioni e congetture sulle transizioni politiche nel cono sud a confronto: Argentina, Brasile, Cile, Uruguay* in F. Bretagna - L. Tedoldi (a cura di), *Transizioni in Europa e in America Latina (1945-1995). Storiografia, politica, istituzioni*, Bibliion Edizioni, 2018, 150.

¹¹⁶⁹ Sul tema si rinvia a P. O'Brien - J. Roddick, *Chile, the Pinochet Decade: the Rise and Fall of the Chicago Boys*, London, Latin America Bureau, 1983; P. Vergara, *Auge y caída de neoliberalismo en Chile: un estudio sobre la evolución ideológica del régimen militar*, Santiago, Flacso, 1984; M. Delano - H. Translavina, *La herencia de los Chicago Boys*, Santiago del Cile, Ediciones del Ornitorrinco, 1989; P. Rubio Apiolaza, *Los civiles de Pinochet. La derecha en el régimen militar chileno*, Santiago del Cile, DIBAM, 2013; T. Undurraga, *Divergencias. Trayectorias del neoliberalismo en Argentina y Chile*, Santiago del Cile, Universidad Diego Portales, 2014; M. Gárate, *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*, Santiago del Cile, Universidad Alberto Hurtado, 2016; S. A. Rumié Rojo, *Chicago Boys en Chile: neoliberalismo, saber experto y el auge de una nueva tecnocracia*, in *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, n. 235/2019

¹¹⁷⁰ C. Huneus, *El régimen de Pinochet*, Cile, Taurus, 2016, 57 e ss.

¹¹⁷¹ S.v. S. Correa, *Algunos antecedentes históricos del proyecto neoliberal en Chile (1955-1958)*, in *Opciones*, n. 6/1985; J.G. Valdés, *Pinochet's Economists: The Chicago School of Economics in Chile*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995; V. Brender, *Economic Transformations in Chile: The Formation of the Chicago Boys*, in *The American Economist*, n. 55/2010; L. Ortega Martínez, *Las operaciones ideológicas y políticas en la construcción de un nuevo proyecto económico (y social) para Chile, 1950-1970*, in *Espacio Regional*, n. 11/2015; F. Rosende (ed.), *La Escuela de Chicago. Ensayos en Honor a Arnold Harberger*, Santiago del Cile, Ediciones UC, 2016; M. R. Stabili, *I Chicago Boys e le origini delle politiche neoliberiste in Cile*, in *Ricerche di storia politica*, n. 1/2021

per adottare una soluzione più operativa, basata sulla realizzazione di una norma fondamentale unitaria¹¹⁷².

Prima di soffermarsi sull'evoluzione che condusse alla realizzazione della Costituzione del 1980, appare opportuno spendere alcune righe nell'illustrare le caratteristiche peculiari del regime cileno. Come è noto, quello cileno non è stato l'unico regime in America Latina in quegli anni, ma fu quello che raggiunse maggiore stabilità e impatto internazionale, anche per la sua violenza. A partire dal colpo di stato del marzo 1964 in Brasile, che pose fine al governo del presidente Goulart e da quello argentino nel marzo 1976 che rovesciò il governo di Isabel Martínez, i militari sovvertirono numerosi governi democratici nella subregione latinoamericana, come ad esempio quello dell'Uruguay nonostante la sua lunga storia di alternanza di governi attraverso elezioni competitive, e instaurarono regimi autoritari. In questo contesto, il caso cileno presenta diverse singolarità che lo distinguono dalle altre esperienze della regione. In primo luogo, è stato fortemente caratterizzato dall'uso della violenza, soprattutto nei primi anni, da parte dei servizi di sicurezza, dell'esercito e della polizia e per tutta la sua durata, ossia diciassette anni, il regime di Pinochet ha mantenuto il carattere di Stato di polizia con un rigido controllo della popolazione e la persecuzione sistematica delle organizzazioni di opposizione imprigionando, torturando e uccidendo i loro militanti. In secondo luogo, l'ordine politico acquisì una notevole stabilità e fu caratterizzato da un basso livello di istituzionalizzazione e da un alto grado di personalizzazione del potere nella figura di Pinochet, anche se parteciparono istituzionalmente al regime tanto le forze armate, attraverso la *Junta de Gobierno* e la presenza di centinaia di ufficiali nelle principali posizioni di autorità, quanto i partiti di destra che fornirono un ampio sostegno politico e tecnocratico al regime, occupando molti posti di governo e formando un'ampia e solida coalizione civile-militare. Infine, il regime non finì a causa di conflitti e divisioni tra i militari come nel caso del "Gobierno revolucionario de las Fuerzas Armadas" in Perù (1968-1980), né a causa del fallimento della sua gestione economica come in Ecuador e Bolivia, né in seguito a una sconfitta militare come in Argentina nel 1982 con la guerra delle Malvinas. Il cambio di regime in Cile seguì, invece, una strategia di riforma piuttosto che di rottura e ciò spiega il prolungamento di alcune componenti della dittatura nella

¹¹⁷² M. Alcántara Sáez, *Sistemas políticos de América Latina -Volumen I América del Sur*, cit., 161.

democrazia, compresa la continuità dello stesso generale Pinochet e di molti suoi collaboratori¹¹⁷³.

In tutte le dittature militari sin dall'inizio, vi sono alcuni settori che pensano ad una certa propria transitorietà, a “fare pulizia” per poi tornare a governi democratici e, così come avvenne per altri regimi, anche quello cileno conobbe due limiti ossia l'affievolimento dell'appoggio a modelli corporativi e fascisti – in quanto non erano accettati dal mondo occidentale di quegli anni ed erano poco adattabili alla situazione politica e al livello di sviluppo economico del momento – e il carattere militare-istituzionale dei colpi di stato, che ridussero le possibilità di dittature cesaristiche, anche nei casi più orientati verso quella soluzione come quello cileno. In tale contesto, le opzioni più praticabili per i militari consistettero o nella completa restaurazione della democrazia o in un progetto di democrazia autoritaria limitata, protetta e sorvegliata, detta anche “democrazia”. In Cile si decise di percorrere questa seconda strada e, proprio per questo, furono introdotti organismi di vigilanza e restrizioni ad alcuni diritti, come il diritto di sciopero, e furono esclusi alcuni attori politici in ragione della loro ideologia¹¹⁷⁴ – in particolare, l'articolo 8 della Costituzione dichiarò incostituzionali non solo i partiti politici di carattere totalitario ma anche quelli che promuovevano una lotta di classe.

3. La Costituzione di Pinochet: dall'autoritarismo militare al neo-autoritarismo civile

Come anticipato, dopo aver governato attraverso decreti legge, il regime, per garantire la propria perpetuazione, avviò un processo di scrittura di una legge fondamentale che sostituisse formalmente quella del 1925, che nei fatti già non era praticamente vigente.

Nel 1973, allora, la Giunta di Governo convocò un gruppo di esperti presieduta dal giurista Enrique Ortúzar, che operò dal 24 settembre al 24 ottobre, la *Comisión Constituyente*, che fu poi ribattezzata *Comisión de Estudio de la nueva Constitución Política de la República* (CENC), con il decreto supremo n. 1064 del 25 ottobre dello stesso anno. Tale Commissione, che concluse i propri lavori il 5 ottobre 1978, ebbe il

¹¹⁷³ C. Huneeus, *El régimen de Pinochet*, cit., 57 e ss.

¹¹⁷⁴ F. Devoto, *Riflessioni e congetture sulle transizioni politiche nel cono sud a confronto*, in F. Bretagna - L. Tedoldi (a cura di), *Transizioni in Europa e in America Latina (1945-1995). Storiografia, politica, istituzioni*, cit., 143 e ss. S.v., altresì, C. Fuentes, *La transición de los militares*, Santiago del Cile, LOM, 2006

compito di studiare, elaborare e proporre il progetto della nuova Costituzione Politica della Repubblica (CPR) e le sue leggi complementari. Nel 1974 la “Declaración de principios del gobierno de Chile” chiarì che la Commissione Ortúzar sarebbe stata un organo consultivo incaricato di fare proposte al vero potere costituente, la Giunta. Era evidente, quindi, che il regime si concepiva come “sovrano” e non “commissariato”, ossia delegato da un altro potere. Solo un anno dopo il Governo decise di rimandare la redazione di una carta fondamentale unitaria e di emanare diversi *actas constitucionales* che avrebbero formato i capitoli della nuova Costituzione. Per aumentare la legittimità istituzionale fu creato, attraverso la Legge Costituzionale n. 1, il Consiglio di Stato con la funzione di consigliare la Giunta di Governo. Tale organo permise di incorporare i sostenitori civili del regime nella discussione costituzionale e vi aderirono gli ex presidenti Jorge Alessandri e Gabriel González Videla, mentre Eduardo Frei non accettò di partecipare. Le successive norme costituzionali stabilirono le “Basi essenziali dell’istituzionalità cilena” (n. 2), i “Diritti e doveri costituzionali” (n. 3) e i “Regimi di emergenza” (n. 4)¹¹⁷⁵. Il 10 novembre 1977 Pinochet inviò alla CENC un *memorandum* in cui chiedeva di configurare una «nueva democracia, cuyos caracteres más importantes he sintetizado bajo los términos de autoritaria, protegida, integradora, tecnificada y de auténtica participación social»¹¹⁷⁶. L’obiettivo doveva essere, quindi, preservare l’essenza del potere delle forze armate e dei gruppi della destra cilena che le sostenevano ma, al tempo stesso, restaurare la legalità costituzionale, inserendo elementi democratici e pluralisti in un assetto costituzionale che avrebbe dovuto conservare marcati tratti autoritari¹¹⁷⁷. Tra gli obiettivi di questo nuovo modello, annunciato nel discorso di Chacarillas da Pinochet il 9 luglio 1977, vi erano: la costruzione di un’ autorità forte e vigorosa per difendere i cittadini dalla demagogia e dalla violenza; la sostituzione dello Stato liberale classico con uno di nuovo tipo impegnato nella difesa della libertà e della dignità dell’uomo e dei valori essenziali della “cilenità”; e la rottura con la democrazia tradizionale, sostituendola con una democrazia “tecnificata” che permettesse un maggiore

¹¹⁷⁵ C. Heiss - E. Szmulewicz, *La Constitución Política de 1980*, in C. Huneeus - O. Avendaño (a cura di), *El sistema político de Chile*, cit., 64.

¹¹⁷⁶ *Proceso Constituyente en Chile: Reflexiones desde las Regiones Documento de Trabajo*, Cile, aprile-novembre 2016, 24 e ss.

¹¹⁷⁷ M. Olivetti, *Prime osservazioni sul difficile avvio di un processo costituente in Cile*, cit., 4.

spazio alla partecipazione dei tecnici e una riduzione del protagonismo dei politici¹¹⁷⁸. Dopo che la Commissione Ortúzar presentò il suo rapporto nell'ottobre 1978, la Giunta lo inviò, per la revisione, al Consiglio di Stato, la cui funzione principale, in qualità di organo consultivo, era quella di dare maggiore legittimità al processo di cambiamento costituzionale. La Giunta assemblò le bozze preliminari della Commissione Ortúzar e il Consiglio di Stato nominò un comitato di otto persone incaricato di elaborare il testo finale. Questo organismo apportò importanti modifiche al testo, ma non vi è alcuna traccia del suo lavoro. Il documento risultante fu pubblicato l'8 agosto 1980 e Pinochet convocò, attraverso il decreto n. 3465, un plebiscito nazionale¹¹⁷⁹,

Il referendum sul testo costituzionale si svolse l'11 settembre 1980 in un momento in cui il Paese si incontrava in stato d'assedio, le garanzie costituzionali erano sospese, i partiti politici erano stati messi fuorilegge o dissolti dal regime, non esisteva un'anagrafe elettorale né un censimento aggiornato della popolazione, non vi era alcuna istanza competente ad accogliere i ricorsi in caso di manipolazione o brogli e il regime aveva il controllo assoluto della televisione e della maggior parte degli altri mezzi di comunicazione¹¹⁸⁰. Inoltre, il corpo elettorale era chiamato solo ad approvare l'intero testo, votando sì oppure a rigettarlo, votando no¹¹⁸¹. Con il 67.04% dei voti a favore, il 30.19% contrari e il 2.77% nulli, la Costituzione Politica della Repubblica (CPR) fu approvata in un plebiscito senza alcun tipo di controllo e senza che l'opposizione potesse

¹¹⁷⁸ Quattro mesi dopo, Pinochet sviluppò le idee del suo discorso di Chacarillas in una comunicazione ufficiale indirizzata alla Commissione per lo Studio della Nuova Costituzione per redigere l'agenda dei lavori per la stesura del nuovo testo costituzionale. Le sue proposte principali erano: le forze armate non sarebbero tornate nelle caserme al termine della loro partecipazione al governo, ma avrebbero mantenuto la loro presenza nel sistema politico come potere superiore, istituendo un "Poder de Seguridad" para «garantizar la supervivencia del Estado, los principios básicos de la institucionalidad y los grandes y permanentes objetivos de la nación»; non ci sarebbe stato un pluralismo ampio ma limitato e ci sarebbe stata una «proibizione legale della diffusione e dell'azione di dottrine, gruppi e persone di ispirazione totalitaria» e questo significava che il Partito Comunista e, essendo il testo sufficientemente vago, altri collettivi di sinistra non sarebbero potuti esistere; il nuovo ordine politico non si sarebbe basato sulla separazione dei poteri, ma avrebbe stabilito un presidenzialismo sovradimensionato, che subordinava i rami legislativo e giudiziario all'autorità dell'Esecutivo, cosicché il Presidente non solo aveva funzioni esecutive, ma si riservava anche un importante ruolo di colegislatore, assumendo il ruolo di protettore della Costituzione, e questo perché la Costituzione doveva essere elaborata su misura per Pinochet, visto che sarebbe stato lui quel Presidente; come conseguenza di quanto sopra, fu cambiato radicalmente il carattere del Congresso Nazionale, che non sarebbe stato costituito solo sulla base del suffragio universale, ma avrebbe avuto una composizione mista, dato che ci sarebbe stata una quota di legislatori che sarebbero stati tali di diritto e per designazione presidenziale (senatori designati) (C. Huneeus, *El régimen de Pinochet*, cit., 244-245)

¹¹⁷⁹ C. Heiss - E. Szmulewicz, *La Constitución Política de 1980*, in C. Huneeus - O. Avendaño (a cura di), *El sistema político de Chile*, cit., 66.

¹¹⁸⁰ M. Alcántara Sáez, *Sistemas políticos de América Latina - Volumen I América del Sur*, cit., 161.

¹¹⁸¹ *Proceso Constituyente en Chile: Reflexiones desde las Regiones...*, cit., 26.

organizzare una reale campagna contro la proposta della dittatura¹¹⁸². Venne promulgata dal Presidente il 21 ottobre dello stesso anno, pubblicata sul *Diario Oficial* tre giorni dopo ed entrò in vigore l'11 marzo 1981¹¹⁸³. Questo stesso giorno, il generale Pinochet giurò come Presidente della Repubblica, il suo mandato sarebbe terminato il 10 marzo 1989, come previsto dalla Costituzione stessa.

In seguito all'entrata in vigore della CPR, l'ex presidente del Senato, Patricio Aylwin, e altre 46 personalità, presentarono una denuncia di illegittimità e irregolarità del plebiscito, chiedendone l'annullamento al *Colegio Escrutador Nacional*. La denuncia si basava sulla mancanza di trasparenza nel conteggio dei voti e sul fatto che alcuni votanti avevano espresso la propria preferenza in più seggi, creando un clima di assenza di garanzie e alterando il risultato elettorale. Il Collegio respinse la richiesta, dichiarandosi non competente in quanto titolato solo ad effettuare il conteggio dei voti¹¹⁸⁴.

La Costituzione che entrò in vigore dopo la fine ufficiale della dittatura non può essere definita realmente democratica in quanto istituì quella che il regime stesso ha definito una "democrazia protetta"¹¹⁸⁵, che diffida delle persone, dei partiti e delle istituzioni rappresentative. L'espressione "democrazia protetta" è stata abilmente coniata e utilizzata dalla dittatura di Pinochet al fine di far percepire come moralmente corretta e socialmente pertinente la configurazione di un quadro giuridico che vincolasse il normale sviluppo della democrazia, impedendo alla maggioranza di realizzare politiche pubbliche diverse da quelle che il regime considerava corrette. A motivare questo tipo di "democrazia" era la necessità di difendere il Paese dal comunismo internazionale, dalla faziosità dei partiti, dalle proposte demagogiche, dalla volontà popolare incontrollata e dall'interventismo statale in economia. Il regime costituzionale che fu creato dalla dittatura, però, un quadro istituzionale che preservasse la democrazia contro possibili attacchi antidemocratici, e non ne aveva realmente l'intenzione. Piuttosto disegnò un sistema che riduceva costituzionalmente lo spazio per l'azione politica¹¹⁸⁶. Ciò ha reso il Cile, anche dopo il

¹¹⁸² M. Alcántara Sáez, *Sistemas políticos de América Latina -Volumen I América del Sur*, cit., 176.

¹¹⁸³ M. Olivetti, *Prime osservazioni sul difficile avvio di un processo costituente in Cile*, cit., 4.

¹¹⁸⁴ *Proceso Constituyente en Chile: Reflexiones desde las Regiones...*, cit., 27.

¹¹⁸⁵ Questa espressione, utilizzata per il contesto cileno di sovente come sinonimo di "democrazia limitata", ricorda quella di "democrazia che si difende" utilizzata a proposito della Legge fondamentale di Bonn che ha, come è noto, tutt'altra eccezione volendo indicare i dispositivi adottati al fine di impedire un altro arretramento della democrazia. Si rinvia a F. Lanchester, *Le costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, Milano, Giuffrè, 2009

¹¹⁸⁶ D. Fernández Cañueto, *Chile: de la democracia limitada de Pinochet al proceso constituyente de 2020*, cit., 181-182.

ritiro dalla vita politica di Pinochet, una “democrazia semi sovrana” caratterizzata da istituzioni, create dalla dittatura, che hanno limitato il potere delle autorità elette dal popolo¹¹⁸⁷. In Cile la Costituzione, come si vedrà più nel dettaglio, non è stata concepita come il prodotto di un patto sociale, introdotto al fine di strutturare e limitare il potere politico di una comunità plurale, ma come uno strumento volto ad ostacolare la capacità della politica democratica di trasformare alcune questioni, ritenute cruciali dalla dittatura, per il mantenimento di una determinata struttura socio-economica e lo sviluppo di una specifica ideologia politica¹¹⁸⁸.

Durante il regime militare il processo di rafforzamento della figura presidenziale, illustrato nel precedente capitolo, continuò e la nuova Costituzione, non solo incorporò le principali riforme proposte da Alessandri e Frei ma le inserì in un quadro costituzionale autoritario¹¹⁸⁹.

La Costituzione venne concepita come un sistema di istituzioni caratterizzato da “*enclaves autoritarias*” e *instituciones “contramayoritarias”*, volte a mantenere inalterato lo *status quo* ereditato dal periodo dittatoriale. A ciò hanno contribuito, altresì, una serie di previsioni costituzionali tra le quali: l’articolo 9 che oltre a definire il terrorismo «contrario ai diritti umani», sanciva che per tale reato era esclusa la possibilità di indulto; l’articolo 19.15 che, pur riconoscendo il diritto di associazione, proibiva le organizzazioni «contrarie alla morale, all’ordine pubblico e alla sicurezza dello Stato»; l’articolo 27.4 che prevedeva che il Presidente avrebbe dovuto «conservare l’indipendenza della Nazione, custodire e far custodire la Costituzione e le leggi» e, anche se per i parlamentari non era contemplato un obbligo analogo, l’articolo 57.5 sanciva la decadenza da tale incarico per coloro che avessero incitato o favorito l’alterazione dell’ordine pubblico o il cambiamento dell’ordine giuridico. La CPR introdusse, inoltre, una serie di obblighi per i partiti tra i quali: la registrazione pubblica degli iscritti, la pubblicità del bilancio e la democrazia interna; il divieto di ricevere finanziamenti esteri

¹¹⁸⁷ C. Huneeus, *La democracia semisoberana: Chile después de Pinochet*, Cile, Taurus, 2014

¹¹⁸⁸ F. Atria - C. Salgado - J. Wilenmann, *Democracia y neutralización. Origen, desarrollo y solución de la crisis constitucional*, Santiago de Chile, LOM, 2017, 37.

¹¹⁸⁹ Ó. Godoy Arcaya, *Parlamento, presidencialismo y democracia protegida*, cit., 13.

sotto qualsiasi forma e alcuni vincoli relativi alle finalità¹¹⁹⁰; e l'incompatibilità tra l'essere dirigenti di associazioni e segretari nazionali o regionali di partiti politici¹¹⁹¹.

A rendere ancora più evidente il fatto che la democrazia cilena era stata pensata come una democrazia limitata sono gli articoli 90 e 95 della CPR. Il primo, da una parte, definiva le forze armate come essenziali per la sicurezza nazionale e garanti dell'ordine istituzionale e, dall'altra, specificava che avevano lo scopo di dare efficacia al diritto e di garantire l'ordine pubblico e la sicurezza. Il secondo articolo, invece, istituì il Consiglio di Sicurezza Nazionale (COSENA), competente ad assistere il Capo dello Stato per tutti i problemi relativi alla sicurezza nazionale e a formulare pareri su fatti, atti o materie che a suo giudizio potessero compromettere i fondamenti istituzionali o la sicurezza nazionale (art. 96, CPR). Era stato, così, distrutto il principio per cui il potere civile detiene il controllo sul potere militare.¹¹⁹²

La Costituzione stabilì, altresì, un modello liberale-individualista di diritti, che ha portato alla mercificazione della vita sociale e alla depoliticizzazione della cittadinanza, espressa in enormi disparità di reddito, segregazione urbana, sostanziali differenze tra le regioni "vincenti" e quelle "perdenti", e, in breve, un diffuso senso di abuso e discriminazione di ogni tipo che ha corroso il tessuto sociale.

Dopo la sua approvazione nel plebiscito del 1980, la legge fondamentale non entrò pienamente in vigore e le disposizioni transitorie, tra le altre questioni, stabilirono il mantenimento di stati di eccezione costituzionali, un mandato presidenziale di otto anni per il generale Pinochet – da marzo 1981 a marzo 1989 – e prevedevano che la Giunta avrebbe presentato un candidato presidenziale per un nuovo mandato di otto anni nel 1988.

In alcune situazioni – non per forza eccezionali – la questione di quale sia la Costituzione, e cosa essa stabilisca, diventa essa stessa un problema. In queste situazioni, anche quando è in vigore uno specifico testo costituzionale, diventa indispensabile andare oltre¹¹⁹³. Tale è stata la situazione che a lungo ha caratterizzato, e in qualche misura

¹¹⁹⁰ Nel testo originale venivano dichiarati incostituzionali i partiti, i movimenti o altre forme organizzative i cui obiettivi, atti o condotte non rispettavano i principi di base del regime democratico e costituzionale, mirassero a stabilire un sistema totalitario, così come quelli che facevano uso della violenza, che la propugnassero o che incitassero ad essa come metodo di azione politica

¹¹⁹¹ S. Ceccanti, *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola. Prima e dopo le Twin Towers*, Torino, Giappichelli, 2004, 116 -117

¹¹⁹² *Ivi*, 118

¹¹⁹³ M. Massa, *Prospettiva storica e concezioni della Costituzione*, cit., 275

caratterizza tutt'oggi, il Cile: a definire il sistema istituzionale è una legge fondamentale – o meglio un decreto legge – concessa e autoritaria redatta dal regime del generale Pinochet.

Le resistenze al riconoscimento della Costituzione del 1980 come testo normativo legittimo e neutrale, all'interno del quale fosse possibile svolgere attività politica democratica, sono sorte prima della sua definitiva promulgazione e la sostituzione costituzionale è stata uno degli obiettivi che hanno guidato fin dall'inizio l'opposizione al regime. Già nel 1978, si costituì il Gruppo di Studi Costituzionali, noto anche come “Gruppo dei 24”, che sarebbe diventato il principale esponente di un discorso politico-costituzionale alternativo a quello dei membri della Commissione Ortúzar e della Giunta Militare. Inizialmente, questo cercò di influenzare il processo costituente avviato dalla Dittatura e, una volta che il testo costituzionale fu promulgato, redasse poco dopo un *Memorandum* che condensava le argomentazioni contrarie alla CPR e terminava con un appello ai cileni a riscoprire la loro storica vocazione libertaria, invocando una democratizzazione progressiva attraverso una nuova legge fondamentale. L'importanza storica di questo documento risiede nel fatto che evidenzia come la Costituzione del 1980 non solo ha stabilito un regime autoritario dietro la facciata di istituzioni e procedure apparentemente democratiche, ma ha anche impedito di stabilire la democrazia all'interno della legalità che essa stessa sanciva¹¹⁹⁴. Dalle modalità con le quali è stata redatta ed è entrata in vigore e dal suo contenuto, infatti, è derivato un *deficit* di legittimità della carta costituzionale, e in generale dell'intero sistema politico-istituzionale. Ciò ha comportato, fin dall'inizio, la nascita di un discorso politico e sociale incentrato sulla necessità di un suo profonda rinnovamento. È proprio questo elemento a spiegare le numerose riforme costituzionali che si sono susseguite in Cile a partire dal 1989, che saranno illustrate più nel dettaglio successivamente.

4. L'eredità di una dittatura

Fin dal momento della sua entrata in vigore, la Costituzione del 1980 ha previsto una consistente partecipazione statale nell'economia, con una forte protezione delle garanzie

¹¹⁹⁴ D. Fernández Cañueto, *Chile: de la democracia limitada de Pinochet al proceso constituyente de 2020*, cit., 184 e ss.

individuali legate all'attività economica e ai diritti di proprietà. Contiene, infatti, un preciso decalogo di garanzie individuali tutelate attraverso un appello speciale e veloce (il *recurso de protección*), stabilisce come principi fondamentali la tutela della libera concorrenza e l'assoluta autonomia della Banca Centrale e considera indispensabili le forze armate e in particolare il Consiglio di Sicurezza Nazionale¹¹⁹⁵.

La “democrazia protetta” non si limita ai principi e ai diritti ma ha conseguenze ben precise anche sul piano dell'organizzazione costituzionale. La CPR ha stabilito un sistema presidenziale caratterizzato da consistenti elementi di squilibrio a favore dell'Esecutivo e in cui alcune istituzioni, quali le forze armate, il COSENA e la Corte Suprema, essendo sottratte all'immediata operatività del principio democratico ed essendo dotate di una relativa autonomia, da una parte, avevano lo scopo di garantire un certo grado di continuità con il regime autoritario¹¹⁹⁶ e, dall'altra, facevano parte di un complesso sistema di *control y chequeo* sull'Esecutivo. Di tale funzione vennero investiti anche la *Contraloría General de la República* e il *Tribunal Constitucional*, che, insieme al *Consejo de Seguridad Nacional* e la Corte Suprema, erano dotati di un potere di veto nei confronti del Presidente¹¹⁹⁷.

Questa dispersione dell'autorità presidenziale a favore di altre istituzioni è espressione di quello che è stato definito un “presidenzialismo semi-sovrano”, che venne ulteriormente accentuato anche dal successivo rafforzamento degli organi di responsabilità orizzontale, come la *Contraloría General de la República*, attraverso la riforma della sua legge organica con la legge n. 19817 del 26 giugno 2002, e la Corte Costituzionale, rafforzata dalla riforma costituzionale del 2005, entrambe entità con autonomia sancita dalla Costituzione. Queste riforme hanno diminuito l'autorità del Presidente, obbligandolo a negoziare con altre istituzioni alcune delle decisioni, che inizialmente prendeva autonomamente. Ciò ha permesso all'opposizione di partecipare a deliberazioni, proprie dell'Esecutivo, in quanto entrando a far parte di organi statali

¹¹⁹⁵ J. Saldaña, *Reformas constitucionales en el Chile democrático: análisis de tendencias 1992-2008* in C. Fuentes (a cura di), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Claudio Fuentes (editor), 2010, 86.

¹¹⁹⁶ M. Olivetti, *Prime osservazioni sul difficile avvio di un processo costituente in Cile*, cit., 5.

¹¹⁹⁷ C. Fuentes, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, in C. Fuentes (a cura di), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Claudio Fuentes (ed.), 46 e ss.

superiori ha avuto accesso ad importanti decisioni e utili informazioni per la sua funzione di controllo sul ramo esecutivo¹¹⁹⁸.

Vi sono altri due elementi che giustificano l'utilizzo della definizione "presidenzialismo semi-sovrano" a proposito del caso cileno. Il più importante consiste nelle limitazioni poste tanto al Presidente quanto al Congresso dalla presenza dei militari e di Pinochet nella vita politica del Paese. Si è trattato di una conseguenza del tipo di transizione che ha vissuto il Cile, che è avvenuta attraverso alcune riforme operate delle stesse istituzioni del regime militare, che hanno regolato la questione della successione e imposto limiti alle autorità elette nelle prime elezioni del 1989¹¹⁹⁹.

Infine, la terza fonte di questo tipo di presidenzialismo risiede nella sfera delle politiche economiche. In Cile, i nuovi governanti a partire dal 1990 definirono una strategia di legittimazione della democrazia attraverso le *performance* economiche. Si tratta di una decisione che ha avuto enormi ripercussioni sul processo politico e sulle istituzioni, in quanto ha implicato l'imposizione di criteri di razionalità ed efficienza nella definizione delle politiche ed è stata data priorità all'analisi costi-benefici senza tener conto di obiettivi normativi, come ad esempio l'uguaglianza. Si decise, quindi, di subordinare la politica all'economia in quanto si ritenne quest'ultima era dotata degli strumenti necessari per garantire il benessere e, di conseguenza, la stabilità del sistema politico. Prevalse, quindi, una visione piuttosto tecnocratica: le considerazioni politiche furono messe in secondo piano, permettendo agli esperti di avere un'enorme influenza nel governo e implicando un indebolimento dell'autonomia decisionale del Presidente e del Congresso. Tale decisione non considerò la complessità della relazione tra economia e politica, così come non tenne conto né delle esigenze della competizione elettorale né che la cittadinanza avrebbe potuto avere una valutazione critica dei risultati economici considerati positivi¹²⁰⁰.

¹¹⁹⁸ C. Huneeus, *El presidencialismo semi-soberano*, in *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 21, n. espe/2021, 10-11

¹¹⁹⁹ *Ibidem*, 7

¹²⁰⁰ *Ibidem*, 14

4.1 La forma di governo: tra “enclaves autoritarias” e “instituciones contramayoritarias”

Passando ad analizzare nello specifico la forma di governo contenuta nella Costituzione del 1980, bisogna considerare che, in generale, questa non suole essere espressamente indicata in una disposizione costituzionale, ma viene identificata esaminando i poteri degli organi – e di preciso dei supremi organi costituzionali, ovvero quelli attivi, con particolare riguardo alla funzione di indirizzo politico. La Costituzione cilena non costituisce un’eccezione a quanto appena detto. Sebbene ci sia un’opzione espressa riguardo alla forma democratica dello Stato (art. 4), nulla sancisce riguardo la forma di governo. La dottrina nazionale è concorde nel ritenere che il Cile sia caratterizzato da una forma di governo presidenziale, con differenze sostanziali rispetto a quanto previsto nella Costituzione degli Stati Uniti d’America in materia di prerogative del Presidente che gli conferiscono un evidente ruolo di colegislatore¹²⁰¹. Oltre a disporre di iniziativa esclusiva, urgenze, veto, capacità di dettare decreti con forza di legge, l’autorità del Presidente si estende alla conduzione delle relazioni internazionali e delle finanze pubbliche e alla nomina di un gran numero di funzionari di sua fiducia esclusiva. Questo grande numero di funzioni viene esercitate a discapito del Congresso Nazionale, che invece aveva una posizione cardine nella Costituzione del 1925, quando, come si è visto, svolgeva un ruolo centrale nella strutturazione delle coalizioni e degli accordi politici per approvare le leggi e attuare le politiche pubbliche. La confusione e la mancanza di attribuzioni ai parlamentari si è tradotto nell’ordinamento cileno in un *deficit* in termini di responsabilità, che può essere all’origine di una sorta di selezione negativa dato che vi è un maggiore interesse a svolgere compiti nel ramo esecutivo¹²⁰².

Essendo stata disegnata a misura di un dittatore e di una società ibernata dal terrore, la forma di governo cilena tende a un “caudillaje presidencial”, nel quale il Presidente della Repubblica, oltre ad essere il Capo di Stato e di governo, e quindi a detenere tutte le funzioni esecutive, ha una notevole ingerenza nel potere legislativo, non solo attraverso la funzione di iniziativa e di promulgazione delle leggi, ma anche attraverso una notevole potestà regolamentaria «en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal,

¹²⁰¹ F. Meléndez Ávila, *La forma de gobierno en el Chile actual: un caso de presidencialismo latinoamericano equilibrado*, in *Revista Republicana*, n. 26/2019, 26

¹²⁰² C. Heiss - E. Szmulewicz, *La Constitución Política de 1980*, in C. Huneeus - O. Avendaño (a cura di), *El sistema político de Chile*, cit., 78

sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes» (art. 32.8)¹²⁰³.

Il Cile è caratterizzato, quindi, da un regime che è stato definito “iper-presidenziale”¹²⁰⁴, con un Congresso bicamerale debilitato e un sistema multipartitico frammentato. Il potere di controllo del Parlamento sull’Esecutivo, infatti, è stato drasticamente limitato, per cui il potere presidenziale penetra nella sfera legislativa senza una contropartita¹²⁰⁵. Per di più, oltre ad un sistema multipartitico tendente alla frammentazione, la partecipazione del corpo elettorale si manifesta solo nel processo elettorale periodico in quanto non sono contemplati altri meccanismi di incidenza popolare che permettano di canalizzare le domande dei cittadini nei periodi che intercorrono tra le elezioni¹²⁰⁶. Infatti, nonostante la partecipazione popolare sia formalmente garantita dalla Costituzione, che stabilisce all’articolo 1 il dovere dello Stato di «asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional», è possibile definire il Cile un caso anomalo nel contesto regionale e globale, in quanto non vengono previsti né meccanismi di democrazia diretta, né strumenti efficaci e legittimi di democrazia partecipativa o deliberativa. L’ampia domanda della società per la creazione di tali meccanismi e per un

¹²⁰³ J. M. Martínez Sierra - C. Ferrer, *La reforma constitucional en Chile*, in *Jornada sobre orientación y método del Derecho Constitucional*, 2005, 6

¹²⁰⁴ La dottrina nazionale maggioritaria ha definito la forma di governo cilena “presidenzialista” (M. Verdugo - E. Pfeffer - H. Nogueira, *Derecho Constitucional*, Tomo II, 2.a ed., Santiago del Cile, Editorial Jurídica de Chile, 1999; H. Molina, *Manual de Derecho constitucional*, 6.a ed., Santiago del Cile, Lexis-Nexis, 2006; C. Cruz-Coke, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Santiago del Cile, Universidad Finis Terrae, 2009; A. Fermandois - J. F. García, *Origen del presidencialismo chileno: reforma constitucional de 1970, ideas matrices e iniciativa legislativa exclusiva*, in *Revista Chilena de Derecho*, vol. 36, n. 2/1999; L. Ríos, *El presidencialismo en la República de Chile*, in *Revista de Derecho Público*, n. 79/2013.), “ultrapresidenziale” (Ó. Godoy Arcaya, *Parlamento, presidencialismo y democracia protegida*, cit.), “iper-presidenzialista” (P. Ruiz-Tagle, *Democracia y constitucionalismo ejecutivo en Latinoamérica y Chile*, in R. Cristi - P. Ruiz-Tagle, *El constitucionalismo del miedo*, Santiago del Cile, LOM, 2014) e, perfino, “neopresidenziale”, tipica degli ordinamenti autocratici (P. Ruiz-Tagle, *La trampa del neopresidencialismo: la Constitución “Gatopardo”*, in R. Cristi - P. Ruiz-Tagle, *La República en Chile. Teoría y práctica del constitucionalismo republicano*, Santiago del Cile, LOM, 2006)

Aninat, al contrario, sostiene che gli studi sui legislativi latinoamericani hanno avuto la tendenza a sovrastimare i poteri del Presidente cileno e in particolare quelli legislativi. Quest’ultimo ha ampi poteri di definizione dell’agenda – attraverso l’applicazione delle urgenze e l’iniziativa esclusiva in varie materie tra cui il bilancio e la maggior parte delle decisioni in politica economica –, ma non ha il potere di governare indipendentemente dal Congresso, come avviene in altri paesi della regione, in quanto gode di limitati poteri plebiscitari, di veto e di decretazione. Inoltre, i *quorum* speciali costringono il Presidente ad una negoziazione permanente sia con i parlamentari dell’opposizione che con i propri sostenitori (C. Aninat, *Balance de poderes legislativos en Chile. ¿Presidencialismo exagerado o base de un sistema político cooperativo?*, in *Política. Revista de Ciencia Política*, n. 47/2006, 145)

¹²⁰⁵ Ó. Godoy Arcaya, *Parlamento, presidencialismo y democracia protegida*, cit., 14

¹²⁰⁶ P. Figueroa, *Cambio al régimen político en Chile: El desafío de la redistribución del poder*, in *Revista de Ciencia Política*, vol. 58, n. 2/2020, 14

testo costituzionale democratico nel quale potersi effettivamente riconoscere divenne evidente, in particolare, durante il processo partecipativo promosso dal secondo governo Bachelet e durante la mobilitazione sociale iniziata il 18 ottobre 2019¹²⁰⁷, argomenti che saranno trattati successivamente più nel dettaglio.

4.1.1 I poteri legislativi dell'Esecutivo

Come già detto, il modello cileno è stato progettato per funzionare sotto la premessa di una presidenza forte e di un Congresso in cui maggioranza e opposizione potessero operare solo congiuntamente e in modo interdipendente, il che produce un effetto simbiotico e le indebolisce entrambe in quanto il corpo elettorale non è in grado di attribuire la responsabilità ad uno schieramento piuttosto che all'altro. La forza dell'Esecutivo risiede, quindi, oltre che nei poteri che gli sono attribuiti, anche nella debolezza del Legislativo¹²⁰⁸.

Oltre alla previsione di un mandato presidenziale originariamente molto lungo, pari ad otto anni, tra le facoltà riconosciute al Presidente spiccano: la possibilità di convocare un plebiscito; di dissolvere le camere (una sola volta e non nell'ultimo anno di mandato); di nominare ministri, intendenti, governatori, ambasciatori e sindaci; e i cd. “poteri legislativi” ovvero definire l'urgenza legislativa e disporre dell'iniziativa legislativa¹²⁰⁹.

Per quanto concerne questi ultimi, la Costituzione conferisce all'Esecutivo il potere di dichiarare l'urgenza legislativa in qualsiasi momento del processo legislativo, obbligando il Congresso a pronunciarsi in tempi limitati rispetto ai progetti di legge inclusi nella dichiarazione di urgenza. L'urgenza può essere “semplice”, “estrema” o “immediata” e obbliga la Camera in cui il disegno di legge è pendente a votare l'iniziativa, rispettivamente, entro 30 giorni, 10 giorni e 3 giorni. Se il disegno di legge è in commissione mista, i tempi indicati per ogni tipo di urgenza devono essere divisi tra la votazione in commissione e le successive votazioni in ogni camera. Pertanto, in caso di urgenza semplice, la commissione mista ha 10 giorni per votare il disegno di legge e poi ogni camera ha 10 giorni; in caso di urgenza estrema la commissione ne ha 4 e ogni camera 3. Con l'urgenza immediata, invece, sia la commissione che le camere hanno un

¹²⁰⁷ G. Delamaza, *La Participación Ciudadana en el Proceso Constituyente*, in *Contexto*, febbraio 2021, 3

¹²⁰⁸ P. Figueroa, *Cambio al régimen político en Chile: El desafío de la redistribución del poder*, cit., 14

¹²⁰⁹ C. Fuentes, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, in C. Fuentes (a cura di), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Claudio Fuentes (ed.), cit., 47

solo giorno per votare il testo. La Costituzione, per di più, in caso di dichiarazione d'urgenza, oltre a stabilire scadenze specifiche per votare i disegni di legge coinvolti prevede che il Presidente possa utilizzare questo strumento a suo piacimento (art. 74).

I regolamenti della *Cámara de Diputados* e del *Senado* determinano che i progetti oggetto di urgenza legislativa hanno la precedenza rispetto alle altre questioni all'ordine del giorno, a meno che non si tratta di accuse rivolte ai funzionari pubblici (*acusaciones constitucionales*) o progetti relativi alla legge di bilancio. La facoltà presidenziale di imporre urgenze, quindi, corrisponde ad un vero e proprio potere di agenda del Presidente.

L'Esecutivo, inoltre, non solo dispone di un generico potere di iniziativa legislativa attraverso i "messaggi" ma è titolare anche di un potere di iniziativa esclusiva¹²¹⁰. A norma dell'articolo 65. 3 della Costituzione: «corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, y con las materias señaladas en los números 10 y 13 del artículo 63». Si tratte delle disposizioni che fissano le modalità per la vendita, l'affitto e la concessione di beni statali o comunali; che disciplinano le forze aeree, marittime e terrestri da mantenere in tempo di pace o di guerra; e quelle volte a consentire l'ingresso di truppe straniere nel territorio nazionale e il dispiegamento delle truppe nazionali fuori di esso. Particolarmente rilevante è il potere di iniziativa esclusiva in materia di bilancio, anche per i limitati poteri del Congresso, che non può né aumentare né diminuire le entrate stimate, avendo la facoltà solo di diminuire le spese previste, al contrario di quanto avveniva durante la vigenza della Costituzione del 1925 quando il Parlamento poteva rifiutare o modificare il progetto della *Ley de Presupuestos*¹²¹¹. Inoltre, l'Esecutivo presenta il progetto di legge al Parlamento almeno tre mesi prima della sua entrata in vigore e le due camere hanno un periodo fisso di sessanta giorni per approvarlo. Una volta scaduto questo termine, se il progetto di legge non è stato approvato, entra in vigore la proposta presidenziale (art. 64, CPR).

¹²¹⁰ F. Meléndez Ávila, *La forma de gobierno en el Chile actual: un caso de presidencialismo latinoamericano equilibrado*, cit., 26; C. Aninat, *Balance de poderes legislativos en Chile...*, cit., 133

¹²¹¹ Ó. Godoy Arcaya, *Parlamento, presidencialismo y democracia protegida*, cit., 14-15

Il Presidente risulta rafforzato da quanto disposto dall'articolo 24 della *Ley Orgánica Constitucional del Congreso*, che stabilisce che non sono ammissibili indicazioni dei parlamentari nelle materie di iniziativa esclusiva presidenziale.

Alla luce di quanto appena esposto, si può affermare che mentre il Congresso è oggetto di significative limitazioni rispetto alla presentazione di una proposta di legge, il Presidente dispone del potere di iniziativa esclusiva nella maggior parte delle materie rilevanti per la vita del Paese¹²¹².

Per di più, può richiedere al Congresso l'autorizzazione a dettare disposizioni con forza di legge (DFL), attraverso *decretos supremos*, previa emanazione di una legge delega e può applicare il veto ai disegni di legge approvati dalle camere¹²¹³. La Costituzione prevede che la facoltà di emanare decreti è limitata a questioni legislative ordinarie e per un periodo non superiore a un anno. Nello specifico, l'articolo 64 stabilisce esplicitamente, tra le altre restrizioni, che la delega legislativa non può riguardare questioni di *quorum* speciale. Inoltre, qualsiasi legge di autorizzazione approvata dal Congresso deve contenere precisamente le materie oggetto della delega e può determinare le restrizioni che ritiene appropriate. Pertanto, sebbene l'Esecutivo goda formalmente del potere di decreto, questo potere, piuttosto che aumentare la sua facoltà di modificare unilateralmente lo *status quo*, costituisce uno strumento di cooperazione tra il Presidente e il Congresso e, anche dati gli altri grandi poteri legislativi del primo, è stato utilizzato prevalentemente per determinare aspetti specifici della legislazione data la maggiore capacità tecnica dei ministeri¹²¹⁴.

Per quanto concerne, invece, il già menzionato potere di veto, così come in tutti i regimi presidenziali, il Presidente cileno possiede il potere di sanzionare o meno una legge approvata dal Congresso. Il veto ha carattere sospensivo e può essere totale o parziale, dando al Capo dell'esecutivo la possibilità di formulare osservazioni aggiuntive, sostitutive o soppressive¹²¹⁵. Tale prerogativa gli permette, quindi, di non approvare un progetto di legge e di rinviarlo alla camera di origine entro 30 giorni¹²¹⁶. Qualora si tratti

¹²¹² C. Aninat, *Balance de poderes legislativos en Chile...*, cit., 132

¹²¹³ F. Meléndez Ávila, *La forma de gobierno en el Chile actual: un caso de presidencialismo latinoamericano equilibrado*, cit., 26-27

¹²¹⁴ C. Aninat, *Balance de poderes legislativos en Chile...*, cit., 134-135

¹²¹⁵ F. Meléndez Ávila, *La forma de gobierno en el Chile actual: un caso de presidencialismo latinoamericano equilibrado*, cit., 27

¹²¹⁶ Ó. Godoy Arcaya, *Parlamento, presidencialismo y democracia protegida*, cit., 15

di un veto assoluto, il Congresso può accettarlo o insistere sul testo originale a maggioranza dei 2/3 dei membri presenti per la legislazione ordinaria e dei 2/3 dei componenti per le leggi di riforma costituzionale o di *quorum* speciale. Il veto parziale, invece, può riguardare una parte della legge approvata dalla Camera (se si tratta di un veto soppressivo) o può essere una versione modificata della stessa legge ovvero una legge completamente nuova (veto emendativo). In quest'ultima ipotesi il Congresso deve tenere due votazioni. Nella prima, l'approvazione del veto è decisa dalla maggioranza semplice dei membri presenti o dalla maggioranza richiesta in base al *quorum* corrispondente alla materia trattata. Se il veto non è approvato, può tenere una seconda votazione per insistere sul testo originale della proposta di legge che deve essere approvata con i *quorum* previsti per il veto totale. Il regolamento della Camera dei Deputati, inoltre, stabilisce esplicitamente che se una disposizione principale del progetto di legge è sottoposta a veto, anche le disposizioni accessorie sono rese inefficaci.

Per comprendere la reale portata di questo potere presidenziale bisogna considerare che, sotto la vigenza del sistema elettorale binominale che ha indotto la formazione di due coalizioni parlamentari stabili e disciplinate, l'Esecutivo disponeva di un appoggio parlamentare tra il 40% e il 60% dei membri di entrambe le camere. In questo contesto, se il Presidente era in minoranza, non poteva introdurre veti costruttivi. Mentre, nel caso in cui era appoggiato dalla maggioranza, poteva approvare solo veti costruttivi su leggi di *quorum* ordinario o qualificato (maggioranza assoluta dei membri in carica), ma non sulle questioni di diritto più trascendentali che richiedevano un appoggio dei 4/7, 3/5 o 2/3 dei membri in carica. Pertanto, è possibile concludere che il nonostante il Presidente cileno abbia, indiscutibilmente, un significativo potere di veto questo è risultato essere meno incisivo di quello di molti altri presidenti latinoamericani¹²¹⁷.

4.1.2 Altri elementi a vantaggio della presidenza

Oltre agli strumenti appena trattati, che come si è visto hanno solo in parte contribuito alla prevalenza del potere esecutivo, significativa fu la decisione di eliminare la capacità del Senato di intervenire nella nomina degli ambasciatori e nella promozione degli ufficiali¹²¹⁸ e di attribuire al Presidente la facoltà di prendere parte nella nomina dei

¹²¹⁷ C. Aninat, *Balance de poderes legislativos en Chile...*, cit., 137-138

¹²¹⁸ C. Fuentes, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, in C. Fuentes (a cura di), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Claudio Fuentes (ed.), cit., 47.

giudici; di designare i comandanti in capo delle forze armate e quello dei carabinieri; di disporre delle forze di aria, mare e terra; di assumere il comando supremo in caso di guerra; e di dirigere le relazioni internazionali.

Venne, inoltre, stabilita l'impossibilità di accusare l'Esecutivo per gli atti della propria amministrazione, salvo nel caso in cui avessero compromesso gravemente l'onore o la sicurezza della nazione ovvero avessero apertamente infranto la Costituzione e le leggi. In questi casi, per la destituzione del Presidente è richiesta l'approvazione dei 2/3 dei senatori in carica¹²¹⁹.

Venne previsto, altresì, che i ministri avrebbero potuto assistere alle sessioni della Camera dei Deputati o del Senato e partecipare al dibattito legislativo con diritto preferenziale di parola, ma senza diritto di voto (art. 37.1)¹²²⁰.

Anche l'assetto del potere Legislativo¹²²¹ contribuì a rafforzare la preponderanza presidenziale. A tal proposito la *Junta de Gobierno*, stabilì che la Camera dei Deputati sarebbe stata composta da 120 membri, mentre il Senato da due senatori per ognuna delle tredici regioni, nove senatori designati¹²²² e un numero variabile di senatori vitalizi. I senatori designati sarebbero stati tutti gli ex presidenti che erano stati in carica per più di

¹²¹⁹ J. M. Martínez Sierra - C. Ferrer, *La reforma constitucional en Chile*, cit. 6-7.

¹²²⁰ F. Meléndez Ávila, *La forma de gobierno en el Chile actual: un caso de presidencialismo latinoamericano equilibrado*, cit., 26-27.

¹²²¹ Le persone ammissibili al mandato parlamentare devono soddisfare le condizioni di cittadinanza e di residenza – da almeno due anni – nel distretto o nella circoscrizione in cui sono candidati e aver compiuto 21 anni per la Camera dei Deputati e 40 per il Senato. Le facoltà riconosciute ai parlamentari sono: rappresentare e legiferare; sorvegliare; e esercitare le funzioni di un tribunale politico. Queste quattro funzioni principali sono svolte separatamente dalle due camere, come parte di un *continuum*, o congiuntamente. Inoltre, la Camera dei Deputati è esclusivamente responsabile della supervisione dell'attività del governo e dell'avvio delle accuse costituzionali, mentre il Senato è l'unico organo che ha la facoltà di giudicare le accuse costituzionali; di ristabilire lo *status* di cittadini e di approvare l'assenza del Presidente della Repubblica, per più di un mese durante l'ultimo trimestre del suo mandato.

Tutte le decisioni legislative, invece, devono essere prese da entrambi i rami del Congresso. Pertanto, una volta che un disegno di legge è stato approvato da un ramo, deve poi essere accettato dall'altro. Infine, il Congresso Nazionale, nel suo insieme, ha funzioni proprie, che richiedono l'assemblea di entrambe le camere – Congresso Plenario. Si tratta, tra gli altri, dell'approvazione dei trattati internazionali, degli stati costituzionali di eccezione – come ad esempio lo stato d'assedio –, e degli indulti penali. (Ó. Godoy Arcaya, *Parlamento, presidencialismo y democracia protegida*, cit., 10.)

¹²²² La figura dei senatori istituzionali o designati era già stata proposta dal Presidente Alessandri nel suo disegno di legge di riforma costituzionale, presentato poche settimane prima delle elezioni presidenziali del 1964. Questa iniziativa stabiliva che il Senato avrebbe avuto una composizione mista: sarebbe stato composto non solo da senatori eletti a suffragio universale nelle circoscrizioni esistenti – per un totale di 45 – ma anche da un numero consistente di membri non eletti – 17 – che avrebbero raggiunto la camera alta in due modi. Alcuni lo avrebbero fatto a titolo personale, in quanto ex Presidenti, altri sarebbero nominati da alcuni organi, come la Corte Suprema, il Consiglio dei Rettori, il Presidente della Repubblica e lo stesso Senato, e avrebbero rappresentato diversi gruppi di interesse: imprese e sindacati, università e Corte Suprema. (C. Huneeus, *La democracia semisoberana: Chile después de Pinochet*, cit., 246)

sei anni. In tal modo, venne garantita la designazione del generale Pinochet, al termine del suo mandato come Capo dell'esecutivo nel 1998, otto anni dopo la "transizione democratica". I senatori vitalizi, definiti anche istituzionali, invece, sarebbero stati 4 ex comandanti delle forze armate e dei carabinieri designati dal *Consejo de Seguridad Nacional*, 3 rappresentanti nominati dalla Corte Suprema (2 ex magistrati e un pubblico ministero) e un ex rettore e un ex ministro nominati dal Presidente della Repubblica. Tale assetto aveva lo scopo di evitare che vi fossero maggioranze contrarie al settore minoritario, rappresentato dalla destra, e permise alle forze armate di avere un'incidenza diretta nella vita politica del Paese¹²²³.

Uno degli argomenti più dibattuti dalla Commissione che elaborò il testo costituzionale fu il meccanismo di elezione del potere legislativo in quanto, come si apprende dai dibattiti e come è evidente da varie disposizioni costituzionali, vi era una forte diffidenza verso i partiti e un forte preoccupazione per i governi di minoranza. Pertanto il sistema elettorale scelto fu il sistema "binominal", di cui si parlerà più dettagliatamente nel successivo paragrafo. La Costituzione del 1980 contemplava, infatti, un sistema partitico debilitato. Come già detto, dopo il colpo di Stato del 1973 ogni organizzazione e attività di partito fu vietata e quando, durante il processo di transizione alla democrazia, i partiti politici si ristrutturarono, lo fecero in modo precario e senza una legislazione che permettesse il loro sviluppo istituzionale. Vennero riorganizzati come entità con personalità giuridica privata, senza finanziamenti pubblici rilevanti, meccanismi di controllo democratico, esterno o interno, e senza alcuna trasparenza. A questo si è aggiunto, oltre al sistema elettorale binominale, un sistema di selezione interna attraverso le primarie e liste aperte. Questi elementi indebolirono ulteriormente il ruolo dei partiti nella selezione dei candidati, con effetti negativi in termini di disciplina interna e di prestazioni al Congresso. La deistituzionalizzazione dei partiti, infatti, comportò, da un lato, incentivi elettorali individuali e, dall'altro, l'alienazione dalla cittadinanza¹²²⁴.

L'obiettivo di tutelare le eredità della dittatura fu perseguito anche prevedendo un quadro rigido di riforme alla Costituzione. Il nuovo assetto istituzionale, infatti, non solo generò un sistema presidenziale forte con "controlli esterni", ma stabili anche un

¹²²³ C. Fuentes, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, in C. Fuentes (a cura di), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Claudio Fuentes (ed.), cit., 48 e ss.

¹²²⁴ P. Figueroa, *Cambio al régimen político en Chile: El desafío de la redistribución del poder.*, cit., 14-15. S.v. N. Eyzaguirre - P. Figueroa - T. Jordán, *Crisis del Híper-Presidencialismo chileno y nueva constitución: ¿cambio al régimen político?*, Santiago, Flacso-Chile, 2020

meccanismo per evitare riforme successive, attraverso la creazione delle cosiddette leggi costituzionali organiche, che necessitavano di una supermaggioranza per essere approvate, e l'attribuzione di uno *status* speciale alle norme in alcune materie ritenute critiche, come il sistema economico, i mezzi di comunicazione, la formazione delle leggi e l'approvazione dei trattati.

Per quanto riguarda l'*iter legis* delle riforme costituzionali, in base al dettato costituzionale originario (art. 127), i progetti di riforma potevano essere presentati dal Presidente, attraverso un messaggio, o da un membro del *Congreso Nacional*, attraverso una mozione, ed erano previste tre modalità di approvazione con *quorum* diversificati e un diverso ruolo del Presidente nella fase della promulgazione. La prima, di carattere generale, riguardava le leggi organiche che necessitavano l'approvazione dei 3/5 (60%) dei membri di entrambe le camere. Il Presidente poteva, oltre a promulgarle, effettuare delle osservazioni parziali al testo che dovevano essere approvate dalla maggioranza assoluta dei membri delle camere o utilizzare il suo potere di veto che poteva essere superato con una maggioranza dei 3/4 (75%). In tal caso, l'Esecutivo poteva, in ultima istanza, convocare un plebiscito (art. 128). In seguito all'approvazione, aveva anche la facoltà di. Un secondo procedimento riguardava le riforme in materia di plebiscito e quelle volte alla riduzione delle facoltà presidenziali e all'aumento di quelle del Congresso, che necessitavano dell'appoggio dei 2/3 delle camere (66,6%) e per cui non era possibile ricorrere ad un plebiscito. Il terzo *iter*, infine, faceva riferimento ai progetti riguardanti le basi dell'assetto istituzionale, le forze armate e il *Consejo de Seguridad Nacional* (capitoli I, III, VIII, IX, XII e XV, CPR) che necessitavano dell'approvazione dei 2/3 di entrambe le camere e delle due legislature successive con lo stesso *quorum*¹²²⁵.

La motivazione alla base di questo sistema di maggioranze non risiede nella rigidità della Costituzione, volta a proteggere i diritti della minoranza, ma nella volontà di assicurare la continuità dell'ordine istituzionale imposto dal regime militare. In Cile, quindi, venne stabilita una tirannia della minoranza e non la sua difesa¹²²⁶.

Le disposizioni appena illustrate sono state definite dalla dottrina "enclaves autoritarias" per indicare che si tratta di modalità istituzionali volte a consolidare l'ingerenza nel

¹²²⁵ C. Fuentes, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, in C. Fuentes (a cura di), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Claudio Fuentes (ed.), cit., 48 e ss.; M. Alcántara Sáez, *Sistemas políticos de América Latina -Volumen I América del Sur*, cit., 176.

¹²²⁶ C. Huneeus, *El presidencialismo semi-soberano*, cit., 9

processo politico delle forze armate e a garantire, paradossalmente in un regime presidenziale, un pareggio politico tra governo e opposizione attraverso leggi con *quorum* speciali che incidevano sul dominio del principio maggioritario come regola di decisione parlamentare. Affianco a tali disposizioni, erano state previste anche una serie di “*instituciones contramayoritarias*”, di cui si è parlato precedentemente, come il potere giudiziario, la Banca Centrale e il Tribunale Costituzionale, con lo scopo precipuo di proteggere l’eredità autoritaria e neoliberale essendo a difesa dei cosiddetti “*ordines*”, rispettivamente, quello sociale ed economico e quello costituzionale¹²²⁷.

In base a quanto illustrato, è possibile affermare che la Costituzione del 1980, nel momento stesso in cui prefigurava l’uscita dalla dittatura, conteneva significative limitazioni al futuro regime democratico¹²²⁸. Tale volontà, è ancora più evidente nella seconda parte del testo. La Legge fondamentale, infatti, oltre ad essere caratterizzata da un corpo costituzionale vero e proprio, riguardante l’organizzazione dei poteri e dei vari organi statali, conteneva una seconda parte formata dalle disposizioni transitorie che, oltre a stabilire le regole del gioco per portare a termine il processo di transizione politica¹²²⁹, congelavano la parte organizzativa. In particolare, era previsto che, al momento dell’entrata in vigore della Costituzione, avrebbe avuto inizio un mandato presidenziale della durata di 8 anni, il cui titolare sarebbe stato il generale Pinochet, menzionato esplicitamente nella XIV disposizione transitoria. Per lo stesso periodo di tempo, la XVIII disposizione transitoria attribuiva alla Giunta di governo il potere costituente, il potere legislativo e una serie di rilevanti attribuzioni, mentre la XX disposizione dichiarava inapplicabili le norme costituzionali sul Congresso, mantenendo in funzione il Consiglio di Stato. Infine, era previsto (XXVII e XXVIII disposizione transitoria) che 90 giorni prima della scadenza del mandato presidenziale si sarebbe tenuto un plebiscito in cui il popolo avrebbe potuto confermare il candidato indicato dai comandanti in capo delle forze armate e dell’arma dei carabinieri per un ulteriore mandato di 7 anni, durante i quali la CPR sarebbe stata applicata interamente, o prorogare, per un anno, il mandato del Presidente in carica. In quest’ultimo caso, 90 giorni prima della scadenza della proroga si sarebbero tenute elezioni presidenziali e parlamentari pluraliste, secondo le norme

¹²²⁷ F. Zuñiga Urbina, *Nueva Constitución: Reforma y poder constituyente en Chile*, cit., 97-98.

¹²²⁸ M. Olivetti, *Prime osservazioni sul difficile avvio di un processo costituente in Cile*, cit., 2020, 5.

¹²²⁹ M. Alcántara Sáez, *Sistemas políticos de América Latina -Volumen I América del Sur*, cit., 176.

previste dalla Costituzione, dando così inizio alla contestuale piena vigenza della parte organizzativa della legge fondamentale¹²³⁰.

4.2 Alcuni cenni sul tipo di Stato

Il ruolo predominante del potere esecutivo e l'importanza attribuita alle forze armate sono evidenti anche nelle disposizioni che nella Costituzione del 1980 regolano il tipo di Stato. Il presidenzialismo eccessivo, infatti, costrinse l'intero assetto istituzionale a dipendere dall'Esecutivo e ciò intensificò il tradizionale centralismo cileno¹²³¹, che attribuiva al Presidente la facoltà di designare persone di sua fiducia per gli incarichi di intendente a livello regionale, governatore a livello provinciale e sindaco a livello comunale¹²³². La logica sottesa alla regionalizzazione imposta dalla dittatura consisteva nel garantire un capillare controllo del territorio da parte del potere centrale, tanto che lo stesso Pinochet arrivò ad affermare che i sindaci non erano i rappresentanti della popolazione dinanzi al Presidente ma, al contrario, i rappresentanti del Presidente di fronte ai cittadini¹²³³.

Vennero istituite entità corporative a livello regionale – i *Consejeros Regionales de Desarrollo* presieduti dall'intendente – e a livello comunale – i *Consejos de Desarrollo Comunal* presieduti dall'*alcalde* – a cui partecipavano i governatori, un rappresentante delle forze armate e uno dei carabinieri e i rappresentanti degli organismi pubblici e privati della regione. Il sindaco era designato dal rispettivo *Consejo Regional de Desarrollo* tra una terna di nomi proposta dal *Consejo Comunal*. Con questa formula si conferì un importante peso alle corporazioni in modo da deparicizzare la designazione degli organi locali. Il Presidente aveva, inoltre, la prerogativa di designare alcuni dei sindaci di 16 *comunas* chiave, generalmente di quelle più rilevanti in termini demografici¹²³⁴.

I governi regionali, pur avendo personalità giuridica e un proprio patrimonio, avevano solo funzioni amministrative e l'intendente svolgeva il duplice ruolo di organo esecutivo

¹²³⁰ M. Olivetti, *Prime osservazioni sul difficile avvio di un processo costituente in Cile*, cit., 5-6.

¹²³¹ *Proceso Constituyente en Chile: Reflexiones desde las Regiones...*, cit., 30.

¹²³² C. Fuentes, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, in C. Fuentes (a cura di), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Claudio Fuentes (ed.), cit., 49.

¹²³³ *Proceso Constituyente en Chile: Reflexiones desde las Regiones...*, cit., 30.

¹²³⁴ C. Fuentes, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, in C. Fuentes (a cura di), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Claudio Fuentes (ed.), cit., 48 e ss.; M. Alcántara Sáez, *Sistemas políticos de América Latina -Volumen I América del Sur*, cit., 176

del Consiglio regionale e rappresentante del Capo dello Stato nella regione. I governi regionali, composti dall'Intendente e dal Consiglio regionale, quindi, erano estremamente limitati, e in buona parte lo sono tuttora, nell'agire come decisori, supervisori ed esecutori. Infatti, fino alla riforma costituzionale del 2017, che ha introdotto la figura dei governatori eletti dai cittadini, il Cile era l'unico Paese dell'America Latina a non eleggere le autorità esecutive a livello regionale. Questa riforma, inoltre, ha conferito ai governatori i poteri esecutivi del Consiglio regionale, rafforzando al contempo il ruolo di supervisione dei Consigli stessi. Tuttavia, data la persistenza della rappresentanza presidenziale attraverso la figura dei delegati presidenziali e regionali, e la mancanza di un chiaro ambito di poteri amministrativi e di risorse fiscali per i governi regionali, persiste il dibattito sul livello appropriato di decentramento e sul tipo di decentramento necessario¹²³⁵. Tutt'oggi è possibile considerare la configurazione dei rapporti tra centro e periferia come un ulteriore elemento a vantaggio della predominanza del Presidente nell'assetto istituzionale cileno.

5. Una transizione incompiuta

Sono molti gli elementi che contribuiscono a rendere quella cilena una transizione incompiuta. In primo luogo, è possibile annoverare le modalità stesse previste per la sua effettiva entrata in vigore della Costituzione e la persistenza di Pinochet nella vita politica del Paese. Come già detto, infatti, dopo la sua approvazione nel plebiscito del 1980, la carta fondamentale non entrò pienamente in vigore e ressero le disposizioni transitorie, che tra le altre cose sancivano il mantenimento di stati di eccezione costituzionali, un mandato presidenziale di otto anni per il generale Pinochet (marzo 1981 e marzo 1989) e stabilivano che la Giunta avrebbe presentato un candidato presidenziale per un nuovo mandato di otto anni nel 1988.

Il 5 ottobre 1988 Pinochet perse il plebiscito sulla sua conferma come capo dell'Esecutivo e di conseguenza nel 1989 si tennero le prime elezioni libere per la carica presidenziale. Questo evento, definito “il giorno più atteso del decennio”, è stato decisivo per innescare il percorso verso la democrazia. Con 7.236.241 votanti, l'opzione “sì”, a

¹²³⁵ C. Heiss - E. Szmulewicz, *La Constitución Política de 1980*, in C. Huneeus - O. Avendaño (a cura di), *El sistema político de Chile*, cit., 79

favore della continuità del regime, perse, ottenendo 3.111.875 voti (43%) contro 3.959.495 a favore del “no” (54.7%)¹²³⁶. Questa vittoria non rappresentò, però, la fine della vita pubblica e politica del dittatore. Grazie alle norme transitorie, oltre ad essere Presidente per un altro anno, mantenne prima la carica di comandante in capo dell’esercito e successivamente, in quanto ex Presidente, divenne senatore a vita e gli fu garantita l’immunità parlamentare. Ciò, tuttavia, non impedì diversi processi giudiziari nei suoi confronti. Un caso particolarmente emblematico, anche per la sua funzione di innesco, fu l’arresto di Pinochet avvenuto a Londra nell’ottobre 1998 sulla base di un mandato di cattura emesso dal giudice spagnolo Baltasar Garzón per l’omicidio di diversi cittadini spagnoli durante la dittatura. Iniziarono così una serie di eventi giudiziari, che riguardarono tanto le autorità inglesi quanto quelle di altri paesi europei e non¹²³⁷, fino al gennaio del 2000 quando l’allora segretario agli Interni del Regno Unito, Jack Straw, autorizzò Pinochet a rientrare in Cile per motivi di salute. Anche in seguito al suo rientro in patria il dittatore fu sottoposto a numerosi procedimenti legali davanti ai tribunali cileni fino alla sua morte, avvenuta mentre era agli arresti domiciliari nel 2006.

A rendere impossibile che la giustizia facesse il suo corso per coloro che avevano massicciamente e sistematicamente violato i diritti umani, Pinochet compreso, fu la Legge d’Amnistia, emanata nel 1978 e dichiarata costituzionale dalla Corte Suprema cilena, nonostante fosse stata giudicata incompatibile con gli obblighi di diritto internazionale dalla Commissione Interamericana dei Diritti Umani e del Comitato Onu sui diritti umani. Per il popolo cileno, quindi, venne lasciata aperta una ferita che non può essere rimarginata¹²³⁸.

Se con l’entrata in vigore della Costituzione nel 1981 vi era stato il passaggio da un regime dittatoriale ad uno autoritario, con il plebiscito del 1988 si passò dall’autoritarismo militare al neo-autoritarismo civile, che è durato a lungo ed è stato solo parzialmente smantellato dalle successive riforme.

¹²³⁶ Ibidem, 66

¹²³⁷ Si rimanda a F. Rojas Aravena - C. Stefoni (ed.), *El “caso Pinochet”. Visiones hemisféricas de su detención en Londres*, Flacso-Chile, 2001

¹²³⁸ K. Ambos, *El Caso Pinochet y el Derecho Aplicable*, in *Nuevo Foro Penal*, n. 62/1999, 159 e ss. S.v. L. Scuccimarra, *Proteggere l’umanità. Sovranità e diritti umani nell’epoca globale*, Bologna, il Mulino, 2016; J. Lagos Erazo, *El “caso Pinochet” ante las Cortes británicas*, Santiago del Cile, Editorial Jurídica de Chile, 1999

A partire dal 1990 il discorso prevalente in Cile ha articolato lo Stato, la politica e la società come scissi e accompagnati dal binomio “ordine” e mercato¹²³⁹. Inoltre, malgrado le modifiche ottenute dalle opposizioni, i meccanismi di salvaguardia contenuti nella Costituzione sono stati tali da rendere il processo per la riforma dell’assetto istituzionale molto lungo. Le negoziazioni, infatti, non finirono con il passaggio di consegne ai governi civili e dopo la transizione negoziata si aprì un’altra fase di lunga transizione definibile “stop and go” o “paso a paso”. Inoltre, strettamente legate al passaggio da un regime politico ad un altro ci sono anche altre trasformazioni, come quelle economiche o etnico-giuridiche, che qualificano il tipo di democrazia risultante ed evidenziano come le transizioni possano essere inconcluse o, comunque, essere caratterizzate da nodi irrisolti. La seconda questione, in particolare, evidenzia la necessità di fare i conti con l’eredità dei regimi militari sul piano dei diritti umani. Il caso cileno mostra ancor oggi le conseguenze del regime non solo sul piano della memoria dei crimini commessi dalla dittatura, ma anche su quello economico. È evidente, infatti, come, dopo quasi trent’anni di governo democratico, sia rimasta ancora in vigore per molti aspetti un modello di economia di mercato di impronta liberista con un forte ridimensionamento del sistema di *welfare*¹²⁴⁰.

In Cile, si è consolidato un modello che ha stabilizzato, da una parte, l’esclusione e la povertà e, dall’altra, la democrazia rituale¹²⁴¹. Sospendendo la Costituzione del 1925 e sostituendola con quella del 1980, come si è visto la dittatura ha imposto una “democrazia protetta” che ha voltato le spalle al principio della sovranità popolare e ha instaurato una nuova forma di presidenzialismo tutelato delle forze armate come quarto potere. La loro azione “neutralizzatrice” ha danneggiato il sistema politico ostacolando gravemente la capacità di canalizzare le richieste dei cittadini¹²⁴². Inoltre, la via negoziata della transizione e il problema costituzionale, precedentemente illustrati, hanno contribuito ad alimentare la crescente distanza tra società ed istituzioni¹²⁴³ e le numerose riforme non

¹²³⁹ R. Zamorano Farías, *Sistemas de gobierno en América Latina. El caso chileno*, cit., 20

¹²⁴⁰ F. Devoto, *Riflessioni e congetture sulle transizioni politiche nel cono sud a confronto: Argentina, Brasile, Cile, Uruguay* in F. Bretagna - L. Tedoldi (a cura di), *Transizioni in Europa e in America Latina (1945-1995). Storiografia, politica, istituzioni*, cit., 142 e ss.

¹²⁴¹ R. Zamorano Farías, *Sistemas de gobierno en América Latina. El caso chileno*, cit., 25

¹²⁴² C. Heiss - E. Szmulewicz, *La Constitución Política de 1980*, in C. Huneeus - O. Avendaño (a cura di), *El sistema político de Chile*, cit., 80

¹²⁴³ C. Heiss, *Soberanía popular y “momento constituyente” en el debate sobre cambio constitucional en Chile*, in *Revista Anales*, séptima serie, n. 10/2016, 111

sono riuscite a saldare il debito originario della legge fondamentale, dimostrando come ciò non potesse avvenire nel quadro del testo del 1980.

Il primo ciclo di riforme (1989-2005) si è instaurato nella contrapposizione democrazia-dittatura, propria delle transizioni alla democrazia ed è stato volto principalmente volto ad eliminare quei dispositivi antidemocratici che avevano la funzione di difendere l'ordine ereditato. In particolare, tale situazione fu ridimensionata notevolmente attraverso l'ultima riforma costituzionale significativa, quella del 2005, arrivata molto in ritardo rispetto all'inizio di tale discussione. Infatti, il contenuto prescrittivo della riforma, che si analizzerà nel dettaglio successivamente, era presente nel discorso costituzionale già a partire dagli anni '80, come è evidente dai documenti del Gruppo di Studi Costituzionali, dall'Accordo Nazionale e dai numerosi progetti di riforma elaborati nel corso degli anni.

Il testo risultante mantenne alcune delle “enclave autoritarie” e delle istituzioni “contromaggioritarie”, lasciando, prevalentemente, inalterata la parte dogmatica del testo costituzionale, ossia la Costituzione economica e sociale e il suo tetto ideologico neoliberale¹²⁴⁴. Il superamento, seppur parziale, del vizio di legittimazione nell'origine della CPR, in linea con quanto affermato da Marco Olivetti, è avvenuto, non solo grazie alle riforme costituzionali, ma anche attraverso una corretta pratica democratica, accompagnata e sostenuta da buoni risultati economici. Non sono, però, state realmente affrontate alcune questioni controverse quali il sistema pensionistico, sanitario e educativo e i diritti delle popolazioni indigene. In particolare, nei primi tre ambiti sono state mantenute nella loro essenza le scelte politiche liberiste compiute durante la dittatura, per cui è rimasta inalterata la prevalenza dell'elemento privato su quello pubblico. Per quanto riguarda, invece, le rivendicazioni dell'etnia mapuche, queste pur avendo avuto in parte accoglienza sono restate un tema divisivo¹²⁴⁵. Inoltre, anche se il Cile è stato considerato a livello latinoamericano come una democrazia stabile con alti livelli di *governance*, le caratteristiche che precedentemente avevano costituito un fattore di stabilità politica si sono indebolite e la società è diventata più diversificata, esprimendosi in molteplici partiti e organizzazioni sociali¹²⁴⁶.

¹²⁴⁴ F. Zúñiga Urbina, *Nueva Constitución: Reforma y poder constituyente en Chile*, cit., 100 e ss.

¹²⁴⁵ M. Olivetti, *Prime osservazioni sul difficile avvio di un processo costituente in Cile*, cit., 9 e ss.

¹²⁴⁶ P. Figueroa, *Cambio al régimen político en Chile: El desafío de la redistribución del poder*, cit., 13

Proprio per questi motivi, dopo le riforme che possono essere definite di “prima generazione” – concernenti la transizione politica, la democrazia e la rimozione delle “enclave autoritarie”¹²⁴⁷ – nel dibattito costituzionale cileno è stata avvertita l’esigenza di avviare un secondo ciclo di riforme, che ha posto, oltre al definitivo superamento dell’eredità autoritaria, anche questioni che non erano state considerate nella prima fase quali il decentramento, il regime politico, il controllo orizzontale dei poteri, l’inclusione della società nei meccanismi decisionali e i diritti economici e sociali. Tali riforme, che è possibile definire di “seconda generazione”, sono coincise, prevalentemente, con la richiesta di un nuovo testo costituzionale¹²⁴⁸ in quanto la continuità delle istituzioni del modello originario è stata possibile, non solo grazie alle disposizioni costituzionali previste a tal fine, ma anche da una serie di accordi stipulati tra i partiti del vecchio regime, i loro avversari e una potente rete di interessi economici¹²⁴⁹.

5.1 Uno spiraglio verso una reale democrazia? Dall’*Acuerdo Nacional* al sistema elettorale *binominal*

La lunga transizione cilena si aprì nell’agosto del 1983 quando la pressione popolare, frutto del malcontento causato dal peggioramento delle condizioni economiche delle classi media e popolare, causò una serie di proteste continuative, sulla cui scia rinvigorirono i partiti, che iniziarono nuovamente ad occupare il centro della scena politica. L’incapacità del regime autoritario di distruggere completamente il sistema partitico si spiega con l’erronea supposizione che l’adesione dei cittadini, soprattutto alla sinistra, dipendeva esclusivamente della povertà e della frustrazione, per cui la prosperità la avrebbe debilitata. Oltre alla debolezza di tale supposizione, la sopravvivenza delle strutture partitiche era dipesa sia dal fatto che i partiti erano riusciti a stabilire una presenza importante in una moltitudine di istituzioni della società civile, che dalle forti radici che l’identificazione con i principali partiti aveva storicamente nella società cilena, dove si trasmetteva di generazione in generazione. Nonostante ciò, anche a causa dell’esilio di molti dei *leader* più importanti, i partiti di sinistra e del centro erano caratterizzati da numerose divisioni interne. Inoltre, il fallimento della strategia di *Alianza*

¹²⁴⁷ F. Zúñiga Urbina, *Nueva Constitución: Reforma y poder constituyente en Chile*, cit., 114

¹²⁴⁸ C. Fuentes, *Elites, opinión pública y cambio constitucional* in C. Fuentes (a cura di), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, cit., 81

¹²⁴⁹ *Proceso Constituyente en Chile: Reflexiones desde las Regiones...*, cit., 24

Democrática, basata sulla mobilitazione pacifica al fine di avviare una negoziazione con il regime, favorì, almeno inizialmente, il *Partido Comunista* e il conglomerato che dirigeva, ossia il *Movimiento Democrático Popular*, che promuoveva una doppia strategia: l'unità politica della totalità delle forze contrarie al regime di Pinochet e l'insurrezione.

In tale contesto, nell'agosto del 1985, venne concluso l'*Acuerdo Nacional*, un gran patto politico sottoscritto da tutti i partiti dell'*Alianza Democrática* e da alcuni partiti della destra non implicati direttamente con il regime, ovvero il *Partido Nacional* e il *Movimiento de Unión Nacional*. Si trattava di un pacchetto di riforme costituzionali, considerate indispensabili, da approvare appena le condizioni politiche lo avessero reso possibile, di cui le più urgenti erano un nuovo procedimento per emendare la Costituzione e un differente sistema per la successione presidenziale.

La prima azione comune di tutti i settori non appartenenti all'estrema destra e non alleati del governo consolidò, quindi, una strategia di transizione politica riformista e graduale e apparve chiaro, fin dall'inizio, che la transizione sarebbe stata realizzata con le regole del gioco proprie del regime.

L'equilibrio tra i sottoscrittori dell'*Acuerdo Nacional* e il Governo ebbe un punto di flessione quando il generale Pinochet annunciò la convocazione del plebiscito, previsto dalla XXVIII disposizione transitoria. A ciò seguì, nel febbraio 1988, la formazione di quella che fu la più ambiziosa unione dell'opposizione cilena: il "Comando del No", formato da sedici partiti. Il candidato alla presidenza proposto fu, come già detto, Pinochet¹²⁵⁰ ma la sua candidatura fu rifiutata, il 5 ottobre 1988, dal 54.86% dell'elettorato. È al plebiscito del 1988 che si deve la vera e propria ricostituzionalizzazione della Repubblica cilena e la chiusura della parentesi dittatoriale iniziata nel 1973. In vista della consultazione, che, a differenza del plebiscito del 1980, ebbe luogo in condizioni di sostanziale correttezza, le forze di opposizione¹²⁵¹ poterono

¹²⁵⁰ M. Alcántara Sáez, *Sistemas políticos de América Latina - Volumen I América del Sur*, cit., 161- 162.; per ulteriori approfondimenti sulla transizione avviata in Cile, a seguito del plebiscito del 1988, e sull'impatto che questa ebbe su vari aspetti della vita dei cittadini si rimanda a Aa.Vv., *El Chile de la postdictadura 1988 – 2018*, in *Revista Anales Séptima Serie*, n. 15/2018

¹²⁵¹ Il regime si vide costretto a permettere un certo grado di pluralismo politico e, a tal fine, nel marzo 1987 la Giunta Militare approvò una legge organica sui partiti politici – la *Ley 18603 Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos*, del 23 marzo 1987 – che, per la prima volta in quattordici anni, permise all'opposizione di organizzarsi legalmente e di proporre pubblicamente postulati contrari alla Dittatura. Anche se questa legge continuò a proibire i partiti marxisti, permise di rendere evidente l'opposizione al regime e consentì ai diversi partiti democratici di organizzarsi intorno alla *Concertación de Partidos por el No* (D. Fernández Cañueto, *Chile: de la democracia limitada de Pinochet al proceso constituyente de 2020*, cit., 187)

manifestare le loro opinioni nello spazio pubblico e nei media e il “no” al prolungamento del regime di eccezione risultò chiaramente prevalente¹²⁵². Ciò aprì la strada ad un’importante riforma, quella del 1989, che ebbe come obiettivo principale realizzare lo spazio costituzionale democratico minimo per permettere alle istituzioni e al funzionamento democratico di fiorire, senza che vi fosse l’attivazione di un reale potere costituente¹²⁵³.

Una volta consumata la sconfitta del progetto continuatistico di Pinochet, nella prima metà del 1989, infatti, si svolse un’intensa negoziazione tra la *Concertación Democrática* (conglomerato nel quale entrarono a far parte i partiti del *Comando del No*), *Renovación Nacional* (partito di destra lontano dal regime) e Pinochet stesso, al termine della quale venne raggiunto un accordo per la riforma costituzionale¹²⁵⁴, volto a gettare le basi per l’imminente “transizione concordata”¹²⁵⁵.

La grande rigidità della Costituzione rendeva quasi impossibile modificarla in quanto, come si è visto, era necessaria l’approvazione di una maggioranza molto alta e di due legislature successive, gli emendamenti quindi potevano entrare in vigore solo dopo otto anni. I *quorum* necessari rendevano impraticabile una riforma costituzionale, dato che l’ala destra del Senato avrebbe avuto i voti sufficienti per opporsi a tale iniziativa grazie ai senatori designati. Per questo, la Concentrazione ritenne essenziale negoziare con il regime prima della fine del mandato, ammettendo che ciò avrebbe comportato delle concessioni e reso impossibile soddisfare tutte le aspirazioni di democratizzazione¹²⁵⁶. Il calcolo strategico dei negoziatori consistette, infatti, non nel cercare una riforma di tutti gli aspetti critici della CPR, ma nel ridurre i limiti per future riforme in modo che queste potessero essere più significative. Ciò venne realizzato attraverso due meccanismi: abbassare i numerosi *quorum* previsti dalla Costituzione per la sua riforma e ampliare il numero di senatori elettivi¹²⁵⁷. Una merce di scambio per facilitare l’accordo fu la proposta di ridurre il mandato presidenziale della prima amministrazione da otto a quattro anni, così come aumentare l’autonomia militare attraverso la regolamentazione delle

¹²⁵² M. Olivetti, *Prime osservazioni sul difficile avvio di un processo costituente in Cile*, cit., 6

¹²⁵³ J. M. Martínez Sierra - C. Ferrer, *La reforma constitucional en Chile*, cit., 2

¹²⁵⁴ M. Alcántara Sáez, *Sistemas políticos de América Latina - Volumen I América del Sur*, cit., 176

¹²⁵⁵ J. Saldaña, *Reformas constitucionales en el Chile democrático: análisis de tendencias 1992-2008*, cit., 86

¹²⁵⁶ C. Huneeus, *La democracia semisoberana: Chile después de Pinochet*, cit., 559

¹²⁵⁷ C. Fuentes, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, in C. Fuentes (a cura di), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Claudio Fuentes (ed.), cit., 57-58

nomine, delle promozioni e dei pensionamenti nella Legge Organica delle Forze Armate¹²⁵⁸. In questa occasione, la principale preoccupazione del regime, infatti, fu mantenere i privilegi delle forze armate, in particolare la loro rilevanza politica – attraverso la designazione dei senatori – e la loro autonomia – grazie all’inamovibilità dei comandanti e al conferimento del carattere organico alle loro norme interne¹²⁵⁹.

Dato che nel 1989 il Congresso non era ancora stato eletto, la prima riforma costituzionale fu realizzata seguendo la stessa logica che aveva portato alla redazione della Costituzione stessa, vale a dire attraverso la convocazione di un plebiscito¹²⁶⁰. Conformemente a quanto previsto dalle disposizioni transitorie, la *Junta de Gobierno* agì svolgendo la funzione di *Congreso Nacional* e il testo di riforma, contenete 54 modifiche, fu approvato dal corpo elettorale, il 30 luglio 1989, con una maggioranza del 85%. Venne sostituito l’articolo 8 della CPR, che sanciva l’incostituzionalità dei partiti politici caratterizzati da una dottrina «de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases», con una disposizione che assicurava un reale pluralismo politico; vennero modificate alcune disposizioni relative al *Consejo de Seguridad*, mentre le norme riguardanti le forze armate furono mantenute integralmente. Si stabilì che solo il periodo presidenziale che avrebbe avuto inizio l’11 marzo 1990 sarebbe durato quattro anni, senza possibilità di rielezione nel periodo immediatamente successivo¹²⁶¹. In particolare per quanto concerne il COSENA, venne equiparato il numero dei membri civili e militari, incorporando il Controllore Generale della Repubblica, e vennero limitati i suoi ampi poteri che passarono dal «representar su opinión a cualquier autoridad establecida en la Constitución» a «hacerse presente» la sua opinione al Presidente della Repubblica, al Congresso Nazionale e alla Tribunale Costituzionale.

La riforma del 1989 rappresentò, inoltre, un grande passo avanti, anche in quanto sancì la difesa dei diritti umani un dovere dello Stato (art. 5), permettendo così ricorsi giudiziari nei casi in cui erano stati violati i diritti umani¹²⁶².

¹²⁵⁸ C. Heiss - E. Szmulewicz, *La Constitución Política de 1980*, in C. Huneeus - O. Avendaño (a cura di), *El sistema político de Chile*, cit., 68

¹²⁵⁹ C. Fuentes, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, in C. Fuentes (a cura di), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Claudio Fuentes (ed.), cit., 57-58

¹²⁶⁰ *Ibidem*, 176

¹²⁶¹ *Ibidem*, 163.

¹²⁶² C. Heiss - E. Szmulewicz, *La Constitución Política de 1980*, in C. Huneeus - O. Avendaño (a cura di), *El sistema político de Chile*, cit., 68

I meccanismi per realizzare una riforma costituzionale vennero ridotti a due: il primo procedimento prevedeva l'approvazione dei 3/5 (60%) dei membri del Congresso mentre per il secondo – riguardante le basi istituzionali, i diritti e doveri costituzionali, il *Tribunal Constitucional*, il *Consejo de Seguridad Nacional* e le norme relative alla riforma costituzionale – era richiesta la maggioranza dei 2/3 (66.6%) dei deputati e senatori in carica. In caso di veto il Congresso avrebbe potuto superarlo approvando nuovamente il testo con una maggioranza dei 2/3 e in tal caso il Presidente avrebbe dovuto promulgare la riforma, a meno di non convocare un plebiscito.

Come già accennato, un altro aspetto fondamentale della riforma in questione fu la composizione del Senato: venne stabilito l'aumento del numero dei senatori eletti da 26 a 38, per cui ogni regione avrebbe costituito una circoscrizione con il diritto ad eleggere due rappresentanti, ad eccezione di sei regioni che sarebbero state divise in due circoscrizioni senatoriali. Ciò permise la riduzione dell'influenza dei senatori designati dal 25% al 19.7%, mentre in base alla configurazione originaria del testo erano fondamentali per l'approvazione delle leggi che prevedevano un *quorum* qualificato, vale a dire le riforme costituzionali e le leggi organiche. Inoltre, si stabilì che in caso di vacanza di un seggio vitalizio o designato non sarebbe stato nominato un sostituto¹²⁶³.

Come si è visto, la riforma costituzionale approvata a metà del 1989 ha eliminato o modificato alcune delle norme che rendevano il sistema politico cileno una democrazia “protetta” o “tutelata”. Tra queste rientrano anche le modifiche relative agli stati di emergenza, che costituirono un miglioramento in termini di maggiore compatibilità della Costituzione con lo Stato di diritto. Tuttavia, da una parte, rimasero invariate diverse norme volte a limitare il pluralismo e le libertà politiche, così come alcune restrizioni alla libertà di stampa e di istruzione e il mantenimento costituzionale della censura cinematografica. Dall'altra, alcuni aspetti seppur modificati continuarono a rappresentare delle “enclave autoritarie”, tra questi: i senatori e a vita, il ruolo di tutela delle forze armate, l'inalterabilità dei comandanti in capo, la composizione e le attribuzioni del COSENA e le leggi organiche costituzionali¹²⁶⁴.

¹²⁶³ C. Fuentes, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, in C. Fuentes (a cura di), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Claudio Fuentes (ed.), cit., 58 e ss.

¹²⁶⁴ C. Heiss - E. Szmulewicz, *La Constitución Política de 1980*, in C. Huneeus - O. Avendaño (a cura di), *El sistema político de Chile*, cit., 68-69

Non solo, come si è appena visto, questa apertura fu solo parziale ma ad essa si accompagnò la regolamentazione di un sistema elettorale limitativo della pluralità politica e di un funzionamento democratico delle istituzioni. L'8 maggio 1988, infatti, in vista dell'avvio del pieno funzionamento costituzionale venne emanata la *Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios* (Legge n. 18700) che disciplinava uno degli argomenti più discussi in sede costituente ovvero il sistema elettorale¹²⁶⁵. Il fatto che Pinochet perse il plebiscito, ma la sua presidenza continuò per un altro anno permise al regime militare di promulgare e modificare una serie di Leggi Organiche Costituzionali e una delle più importanti fu proprio quella elettorale. La dittatura, quindi, non solo determinò il modo in cui si sarebbe sviluppata la competizione partitica, ma riuscì anche ad approfondire la logica contro-maggioritaria del sistema politico nel suo complesso¹²⁶⁶.

La Legge in questione trattava tutte le procedure per la preparazione, lo svolgimento, il controllo e la verifica delle elezioni dei vari poteri e dei plebisciti e definì il “sistema binominal”, previsto dalla Costituzione per l'elezione dei membri del Congresso Nazionale¹²⁶⁷. Si trattava di un *unicum* a livello comparativo in quanto non può essere definito in base alle classiche formule elettorali. Il sistema binominale, infatti, funzionava come un sistema maggioritario solo nel caso in cui una delle liste elettorali otteneva un numero di voti doppio rispetto alla seconda lista e, al contrario dei sistemi maggioritari, non sovrarappresentava la prima forza politica ma la seconda. Inoltre, non è possibile definirlo proporzionale in quanto non riproduceva una relazione equa tra la percentuale di voti ottenuta e la rappresentanza parlamentare¹²⁶⁸.

Il sistema elettorale voluto dal governo castrense modificò radicalmente non solo la precedente formula elettorale, ma anche le istituzioni competenti in materia e il disegno delle circoscrizioni elettorali. La Costituzione del 1925, infatti, prevedeva un sistema proporzionale con formula D'Hont e 28 distretti che eleggevano da 1 a 18 deputati, per un totale, fino al 1973, di 150 membri¹²⁶⁹. Successivamente al plebiscito del 1988, le

¹²⁶⁵ H. Nogueira Alcalá, *Consideraciones y Alternativas al Sistema Electoral Vigente*, in *Revista de Derecho Público*, 1990, 140-141

¹²⁶⁶ D. Fernández Cañueto, *Chile: de la democracia limitada de Pinochet al proceso constituyente de 2020*, cit., 187

¹²⁶⁷ Aa. Vv., *Una reforma necesaria. Efectos del Sistema Binominal*, Santiago del Cile, Flacso-Chile, 2006, 7

¹²⁶⁸ H. Nogueira Alcalá, *Consideraciones y Alternativas al Sistema Electoral Vigente*, cit., 140-141.

¹²⁶⁹ J. A. Ramírez Arrayas, *Chile: la inconstitucionalidad del sistema electoral*, cit., 222.

autorità militari ridisegnarono le circoscrizioni favorendo le zone rurali, tradizionalmente più conservatrici¹²⁷⁰, in modo che i 20 distretti rurali meno popolati avrebbero eletto 40 deputati mentre i 7 distretti più popolati solo 14.¹²⁷¹ In base al sistema binominale, tanto nelle circoscrizioni senatoriali (19) quanto nei distretti dei deputati (60), venivano eletti solo due rappresentanti, l'ampiezza più piccola immaginabile per un sistema proporzionale. Nello specifico, dei due seggi da attribuire, il primo era assegnato alla candidatura più votata della lista più votata, mentre il secondo al candidato più votato della seconda lista¹²⁷². Il sistema implicava che, nel caso in cui le coalizioni a concorrere fossero state due, una coalizione per assicurarsi un seggio doveva ottenere il 33.4% dei voti mentre se avesse voluto ottenere entrambi i seggi avrebbe dovuto raggiungere almeno il 66.7% dei voti. Invece, nelle circoscrizioni in cui concorreva una terza coalizione, che raggiungeva circa il 10% dei voti, la seconda lista più votata necessitava di una percentuale più bassa (circa il 30%) per ottenere un seggio. In base a questo sistema, più erano le coalizioni più diminuiva il numero di voti necessario per ottenere un seggio ed era praticamente impossibile per una terza forza riuscire ad ottenerne uno.

Tale formula elettorale derivò anche dal fatto che l'instabilità della democrazia cilena prima del 1973 era stata motivata in parte dalla frammentazione e della polarizzazione del precedente sistema partitico, diretta conseguenza, secondo alcuni, del sistema elettorale. Proprio per questo, il nuovo sistema elettorale avrebbe dovuto contribuire al funzionamento efficiente del sistema politico, generando un sistema di partiti pragmatico e moderato e, allo stesso tempo, avrebbe dovuto impedire alla maggioranza di essere tanto forte da promuovere cambiamenti istituzionali radicali. Il sistema binominale avrebbe dovuto, quindi, generare effetti maggioritari garantendo però l'esistenza di una minoranza che fungesse da contrappeso. Di conseguenza, l'attuale organizzazione del sistema partitico, non è solo il prodotto dell'inerzia politica che ha caratterizzato il sistema cileno, ma anche del sistema elettorale in vigore fino al 2015, che, funzionando come una

¹²⁷⁰ Si trattò di un'azione di "gerrymandering", «ovvero il ritaglio territoriale artificioso dei collegi, consiste nella pratica di modificare *ad hoc* i confini degli stessi in modo da favorire o sfavorire un determinato partito». (F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, cit., 186)

¹²⁷¹ J. A. Ramirez Arrayas, *Chile: la incostitucionalidad del sistema electoral*, cit., 223-224

¹²⁷² Aa. Vv., *Una riforma necessaria. Efectos del Sistema Binominal*, cit., 7

“camicia di forza”, ha trasformato il sistema multipartitico cileno in un sistema organizzato prevalentemente in due grandi coalizioni¹²⁷³.

Per quanto riguarda le critiche che sono state mosse al sistema elettorale binominale, tra le più consistenti vi è proprio quella secondo cui tale sistema non ha prodotto alcun effetto proporzionale ma, al contrario, ha solo favorito le due grandi coalizioni a discapito dei partiti più piccoli che non ne facevano parte. Altri autori, hanno sostenuto che tale sistema era stato concepito esclusivamente con lo scopo di favorire i partiti di destra e permettergli di continuare ad influenzare il sistema cileno. In questo senso, Angell sostiene che «la idea era que la derecha, ahora reconocida como una minoría, se aseguraría la representación en el Congreso más allá de su resultado electoral». Tuttavia, da un punto di vista empirico, la letteratura mostra che il sistema ha favorito indistintamente sia la *Concertación* (centro-sinistra) che l'*Alianza* (centro-destra), a seconda dell'esito delle elezioni¹²⁷⁴. Il sistema politico delineatosi col plebiscito del 1988 e con le elezioni del 1990 è stato, dunque, caratterizzato da un bipolarismo fra destra e centro-sinistra, che fino al 2010 ha visto il dominio elettorale del centro-sinistra, ma che a partire dalle elezioni del 2010 è stato caratterizzato dall'alternanza¹²⁷⁵. Parallelamente all'indebolimento dell'egemonia del centro-sinistra, evidente nel secondo decennio del XXI secolo, si è verificata, infatti, una trasformazione della destra cilena che ha gradualmente attenuato per poi abbandonare la propria identificazione con la dittatura¹²⁷⁶.

Appare opportuno evidenziare, inoltre, che il Cile, oltre ad aver affrontato le difficoltà ereditate dalla dittatura, di cui si è in parte già parlato, e le ripetute accuse di corruzione a carico dei diversi partiti, è caratterizzato da una forte disaffezione elettorale, di cui è un indicatore significativo l'esigua iscrizione dei giovani nelle liste elettorali, prima che diventasse automatica nel 2009, e ciò ha favorito lo sviluppo di tendenze personaliste¹²⁷⁷.

¹²⁷³ E. Von Baer, *Sistema binominal: consensos y disensos* in A. Fontaine - C. Larroulet - J. Navarrete - I. Walker (a cura di), *Reforma del Sistema Electoral Chileno*, Santiago del Cile, PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y Cieplan, 2009, 181 e ss.

¹²⁷⁴ E. Von Baer, *Sistema binominal: consensos y disensos*, cit., 2009, 191 e ss.

¹²⁷⁵ M. Olivetti, *Prime osservazioni sul difficile avvio di un processo costituente in Cile*, cit., 7

¹²⁷⁶ *Ibidem*, 8

¹²⁷⁷ R. Zamorano Farías, *Sistemas de gobierno en América Latina. El caso chileno*, cit., 19-20

5.2. La riforma del 2005: la “vieja-nueva” Constitución

Alcuni settori dell’*élite* politica, accademica e sociale rimasero delusi dall’assetto costituzionale del 1980 e ciò motivò, non solo il processo di riforma del 1989, ma soprattutto quello del 2005 e un considerevole numero di riforme parziali alla Costituzione¹²⁷⁸. Ciò avvenne in quanto, come già evidenziato, né gli accordi che aprirono la strada al ritorno della democrazia né i successivi eliminarono del tutto le “enclaves autoritarias”, che erano state utilizzate nel corso degli anni come merce di scambio tra i rappresentanti del regime militare e i loro oppositori. Nello specifico, tra il 1990 e il 2003 furono realizzate 14 riforme costituzionali, le più importanti sono state quelle realizzate sotto la presidenza Aylwin (1990-1994) relative alle condotte terroriste, le cosiddette “Ley Cumplido” (n. 19.055, 1° aprile 1991) che ebbero lo scopo di facilitare la concessione di indulti e di libertà a coloro che erano stati processati per atti terroristici durante il regime militare¹²⁷⁹ –; all’organizzazione territoriale, che hanno modificato l’assetto dei governi regionali e municipali, introducendo l’elezione dei sindaci e dei consiglieri (n. 19.097, 12 novembre 1991); e alla riduzione del mandato presidenziale da 8 a 6 anni (n. 19.295, 4 marzo 1994)¹²⁸⁰. Anche durante il governo di Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) furono realizzate alcune riforme costituzionali, tra cui la creazione dell’Ufficio del Pubblico Ministero, necessaria per rendere possibile la riforma della procedura penale. Venne realizzato, così, un cambiamento radicale separando la funzione investigativa da quella giudicante. Questa riforma, attuata nel 1999, istituì la Procura della Repubblica come organo costituzionale autonomo, responsabile esclusivamente della direzione delle indagini penali e dell’esercizio dell’azione penale. Venne, inoltre, sancito che anche l’indagine avrebbe dovuto tenere conto del diritto al giusto processo, contemplato nell’articolo 19 della Costituzione¹²⁸¹.

Successivamente, oltre alla riforma del 2005 – che fu quella che ebbe maggior rilievo nel panorama costituzionale e della quale si parlerà approfonditamente in seguito – dal 2007 al 2012 sono state introdotte altre riforme incentrate su aspetti puntuali quali la creazione

¹²⁷⁸ C. Fuentes, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, in C. Fuentes (a cura di), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Claudio Fuentes (ed.), cit., 54

¹²⁷⁹ J. Saldaña, *Reformas constitucionales en el Chile democrático: análisis de tendencias 1992-2008*, cit., 85-86

¹²⁸⁰ C. Fuentes, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, in C. Fuentes (a cura di), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Claudio Fuentes (ed.), cit., 61

¹²⁸¹ C. Heiss - E. Szmulewicz, *La Constitución Política de 1980*, in C. Huneeus - O. Avendaño (a cura di), *El sistema político de Chile*, cit., 70

dei “territorios especiales” dell’isola di Pasqua e dell’arcipelago di Juan Fernández; l’obbligo per lo Stato di finanziare il secondo livello di istruzione (2007); il suffragio inteso come un diritto dei cittadini e la loro iscrizione automatica nei registri elettorali (2009); la modernizzazione dello Stato e la creazione di meccanismi di trasparenza (2010); e l’obbligo per lo Stato di fornire assistenza giuridica alle persone senza sufficienti risorse (2011)¹²⁸².

Come anticipato, la riforma più significativa fu quella realizzata attraverso la *Ley* n. 20.050 del 26 agosto 2005, che pose fine a diversi lasciti del regime costituendo, tanto per la sua intensità quanto per l’estensione dei suoi contenuti, un punto di flessione nella storia della Costituzione del 1980, comparabile solo alla cd. “Reforma de la Transición” del 1989¹²⁸³.

Dopo una lunga e diversificata trattativa, iniziata nel 2000, l’amministrazione Lagos passò alla storia per aver apportato 58 modifiche alla Carta fondamentale¹²⁸⁴, che incisero sull’equilibrio dei poteri e sul ruolo delle forze armate nella vita politico-istituzionale del Paese¹²⁸⁵. Per comprendere il consenso che questa riforma accolse dopo non poche peripezie basti pensare che venne approvata all’unanimità dalla camera bassa e con la sola opposizione di tre senatori designati¹²⁸⁶.

Per quanto riguarda l’organizzazione dei poteri, la riforma comportò l’eliminazione dei senatori designati e vitalizi, rendendo il Senato completamente rappresentativo e alterando, quindi, i rapporti di forza tra le coalizioni. Vennero aumentate le competenze di controllo della Camera dei Deputati, costituzionalizzando la possibilità di istituire commissioni d’inchiesta, con il voto favorevole dei 2/5 dei suoi membri¹²⁸⁷ – fino a quel momento tale facoltà era prevista solo nel Regolamento della Camera e la sua applicazione era stata notevolmente limitata. Con la riforma del 2005, inoltre, si conferì all’opposizione un potere di controllo sull’operato del governo, stabilendo che un 1/3 dei membri di una camera avrebbe potuto richiedere ai funzionari dell’amministrazione

¹²⁸² M. Alcántara Sáez, *Sistemas políticos de América Latina -Volumen I América del Sur*, cit., 177

¹²⁸³ J. M. Díaz De Valdés, *La reforma Constitucional del año 2005: contexto, impacto y tópicos pendientes*, in *Actualidad Jurídica*, tomo I, n. 20/2009, 61

¹²⁸⁴ J. Saldaña, *Reformas constitucionales en el Chile democrático: análisis de tendencias 1992-2008*, cit., 87

¹²⁸⁵ C. Fuentes, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, in C. Fuentes (a cura di), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Claudio Fuentes (ed.), cit., 62

¹²⁸⁶ J. M. Martínez Sierra - C. Ferrer, *La reforma constitucional en Chile*, cit., 3

¹²⁸⁷ C. Fuentes, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, in C. Fuentes (a cura di), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Claudio Fuentes (ed.), cit., 62

pubblica e al personale delle imprese statali di consegnare documentazione e fornire informazioni, senza avere la possibilità di sottrarsi a tali richieste. Inoltre, lo stesso *quorum* venne previsto anche per convocare un ministro «a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo» (art. 48) e, se prima questi poteva rispondere positivamente o meno a tale richiesta, successivamente alla riforma, la «asistencia del Ministro será obligatoria y deberá responder a las preguntas y consultas que motiven su citación» (art. 51)¹²⁸⁸.

Sempre nell'ottica di riequilibrare i rapporti tra i vari organi, venne ulteriormente ridotto il mandato presidenziale da sei a quattro anni e ciò ebbe l'effetto di ridurre i tempi dell'agenda governativa¹²⁸⁹. Ancora più rilevante fu il fatto che, costituzionalizzando la coincidenza tra la durata del mandato presidenziale e quello parlamentare, si eliminò l'influenza del Capo dell'esecutivo, di fatto, su due legislature, contribuendo ad indebolirne l'incidenza all'interno del proprio partito¹²⁹⁰.

Venne ridotta notevolmente l'ingerenza delle forze armate nel sistema politico permettendo la rimozione dei comandanti in capo, eliminando la disposizione che le definiva “garantes del orden institucional” e stabilendo che il *Consejo de Seguridad Nacional* sarebbe stato esclusivamente un organo consultivo, privo della facoltà di convocarsi autonomamente, spettando tale potere al solo Presidente. Inoltre, si ampliò il numero di membri del COSENA includendovi il presidente della Camera così che la maggioranza dei rappresentanti divenne di estrazione civile. Infine, si eliminò la partecipazione delle forze armate, non solo nel Senato, ma anche nel Tribunale Costituzionale (TC)¹²⁹¹. A proposito di quest'ultimo tali furono i cambiamenti introdotti nel 2005 che alcuni autori parlano di un nuovo Tribunale. Si stabilì che sarebbe stato composto da dieci ministri, nominati dai tre rami – tre dal Presidente, tre dalla Corte Suprema, due dal Senato e altrettanti dalla Camera dei Deputati – con la ratifica della camera alta. In termini di poteri, oltre al controllo preventivo dei progetti di legge (obbligatorio nel caso di leggi organiche costituzionali e negli altri casi facoltativo su richiesta degli organi politici), gli venne attribuito la competenza, precedentemente

¹²⁸⁸ J. M. Martínez Sierra - C. Ferrer, *La reforma constitucional en Chile*, cit., 9-10

¹²⁸⁹ C. Fuentes, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, in C. Fuentes (a cura di), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Claudio Fuentes (ed.), cit., 62

¹²⁹⁰ J. M. Martínez Sierra - C. Ferrer, *La reforma constitucional en Chile*, cit., 7-8

¹²⁹¹ C. Fuentes, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, in C. Fuentes (a cura di), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Claudio Fuentes (ed.), cit., 62-63

esercitata dalla Corte Suprema, a rivedere le norme giuridiche vigenti attraverso l'inapplicabilità specifica nei casi pendenti. Allo stesso modo, il TC avrebbe potuto dichiarare l'incostituzionalità con effetti generali delle norme giuridiche in vigore e controllare le ordinanze concordate emesse dalle Alte Corti di Giustizia. Questi poteri, insieme al sistema di nomina e all'impossibilità di presentare un'accusa costituzionale contro i ministri, hanno permesso al Tribunale Costituzionale cileno di essere un "organo contromaggioritario" che ha bloccato le riforme promosse dal governo o dai parlamentari, agendo come potere conservatore dell'ordine imposto dalla Costituzione¹²⁹².

La riforma del 2005 riguardò altresì il sistema elettorale, il potere legislativo e la disciplina degli stati d'eccezione. Venne eliminato il riferimento al "sistema electoral binominal" presente nella Costituzione rendendo così possibile una sua modifica attraverso la sola riforma della *Ley sobre Votaciones Populares y Escrutinios*. In materia di potere legislativo, furono eliminati i concetti di *legislatura ordinaria e extraordinaria*, stabilendo un'unica legislatura della durata dell'intero anno¹²⁹³ e, di conseguenza, il Presidente venne privato del potere di convocare una legislatura straordinaria, che era stato uno dei pilastri del controllo dell'Esecutivo sul Legislativo. L'articolo 32 della CPR, però, quasi in forma compensatoria, incluse tra le attribuzioni speciali del Capo di Stato «pedir, indicando los motivos, que se cite a sesión a cualquiera de las ramas del Congreso Nacional. En tal caso, la sesión deberá celebrarse a la brevedad prosible»¹²⁹⁴. Per quanto concerne gli stati di emergenza, vennero realizzati importanti passi avanti nella definizione dei motivi della loro dichiarazione e nella loro durata, venne altresì rafforzato il ruolo del Congresso nell'approvazione e nel rinnovo della dichiarazione dell'emergenza così come il ruolo delle Corti di giustizia nel controllo ex post delle azioni dell'Esecutivo durante il loro esercizio. Venne, inoltre, stabilito che la Corte Suprema avrebbe avuto una supervisione direttiva, correttiva ed economica sui tribunali militari in tempo di guerra¹²⁹⁵. Si prevede, infine, che il Presidente per dichiarare lo stato d'assedio, in caso di guerra civile o grave turbamento interno, avrebbe avuto bisogno dell'assenso

¹²⁹² C. Heiss - E. Szmulewicz, *La Constitución Política de 1980*, in C. Huneeus - O. Avendaño (a cura di), *El sistema político de Chile*, cit., 72 e ss.

¹²⁹³ C. Fuentes, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, in C. Fuentes (a cura di), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Claudio Fuentes (ed.), cit., 62-63

¹²⁹⁴ J. M. Martínez Sierra - C. Ferrer, *La reforma constitucional en Chile*, cit., 8

¹²⁹⁵ C. Heiss - E. Szmulewicz, *La Constitución Política de 1980*, in C. Huneeus - O. Avendaño (a cura di), *El sistema político de Chile*, cit., 71

del Senato, che doveva esprimersi entro 5 giorni, invece di 10. Inoltre, la durata di tale periodo venne ridotta da 90 a 15 giorni e la sua proroga prevista solo per fondati motivi¹²⁹⁶.

Il 17 settembre 2005, nel *Palacio de la Moneda*, il Presidente Ricardo Lagos promulgò il testo riformato della CPR che, a partire da questa data, non avrebbe più contenuto la firma del generale Pinochet. Si produsse, allora, un dibattito politico e accademico su se, in seguito a tale atto e alle riforme promosse, fosse terminata o meno l'esperienza della Costituzione del 1980¹²⁹⁷. A tal proposito, Francisco Zuñiga parla di “*vieja-nueva*” *Constitución* e di *Constitución de “1980/2005”* per indicare che, in seguito alla riforma costituzionale del 2005, il Cile possedeva in parte, sul piano politico-istituzionale, una nuova Costituzione ma, allo stesso tempo, perduravano alcune “enclaves autoritarias” significative (binominalismo, leggi “super-maggioritarie, autonomie costituzionali contromaggioritarie) ed era rimasta in vigore la “vecchia” Costituzione concessa, autoritaria e neoliberale per quanto riguardava il piano economico-sociale¹²⁹⁸.

La Costituzione del 1980, infatti, anche dopo le modifiche, possedeva un nitido carattere neoliberale espresso nella formula dello Stato sussidiario; nell'ampia ricezione dei diritti civili di carattere patrimoniale coperti da una protezione giudiziale straordinaria e urgente, attraverso il ricorso di *amparo* davanti ai tribunali superiori di giustizia; nelle “autonomie costituzionali” intese come dispositivi contromaggioritari indirizzati a difendere l'“ordine costituzionale”; nella previsione di “supermaggioranze” e di *quorum* speciali per dotare di stabilità il funzionamento di alcuni istituti della parte dogmatica (in materia di previdenza sociale, salute, educazione, insegnamento, limitazione alla libertà di acquistare beni, proprietà mineraria, Stato imprenditoriale) e di quella organica della Costituzione (le basi dell'Amministrazione di Stato, il *Congreso Nacional*, le *Fuerzas Armadas y de Orden*, il *Tribunal Constitucional*, il *Banco Central*, la *Contraloría General de la República* e la *Administración Interior*). È, però, necessario specificare che, a detta del giurista, la definizione di “ortogada, autoritaria y neoliberal” non risultava più

¹²⁹⁶ C. Fuentes, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, in C. Fuentes (a cura di), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Claudio Fuentes (ed.), cit., 63-64

¹²⁹⁷ C. Fuentes, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, in C. Fuentes (a cura di), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Claudio Fuentes (ed.) cit., 63-64

¹²⁹⁸ F. Zuñiga Urbina, *Nueva Constitución: Reforma y poder constituyente en Chile*, cit., 98

totalmente applicabile alla Costituzione ma, allo stesso tempo, è imprescindibile tenere in considerazione il *deficit* di legittimità che ancora la macchiava¹²⁹⁹.

Mentre il negoziato sulle riforme del 2005 ha avuto successo in termini di produzione di una sostanziale democratizzazione istituzionale, con un solido sostegno al Congresso, permettendo di raggiungere una soglia democratica minima, la mancanza di trasparenza e partecipazione, insieme alla persistenza di componenti chiave della “democrazia protetta”, hanno contribuito a far sì che l’attuale testo non sia percepito come una nuova Costituzione. Invece di risolvere il problema costituzionale, le riforme hanno dato spazio a nuove proposte di modifica del testo e a sempre più forti richieste sociali di cambiamento costituzionale¹³⁰⁰.

6. Il dibattito successivo: la visione di una nuova Costituzione

Il dibattito circa la legittimità della Costituzione cilena, nonostante le numerose riforme realizzate e lo spessore di quella del 2005, non si sopì. Al contrario, iniziò ad essere caratterizzato anche dalla volontà di redigere una nuova carta fondamentale¹³⁰¹. Inizialmente, si sviluppò un dibattito circa i reali effetti della riforma del 2005, soprattutto in riferimento al grande problema della legittimità e del carattere giuridico-morale vincolante della CPR. Il Presidente Lagos affermò che, con la promulgazione della riforma, poteva dirsi terminata la transizione democratica, mentre, secondo alcuni, la transizione si era, in realtà, conclusa molto prima con la fine del governo del Presidente Aylwin, in seguito al ritiro di Pinochet dal comando dell’esercito. Secondo la maggior parte della dottrina, invece, la transizione non poteva dirsi ancora conclusa in quanto le riforme realizzate non avevano modificato gli elementi essenziali della Costituzione ossia la sua filosofia ispiratrice, così come concretizzata nella parte dogmatica del testo (I e II capitolo), e il presidenzialismo rinforzato. Inoltre, alcuni autori hanno sostenuto che anche la riforma del 2005, così come le precedenti, era stata semplicemente un processo di cosmesi costituzionale avviato nel 1989 per rendere verosimile la transizione dall’autoritarismo alla democrazia¹³⁰².

¹²⁹⁹ Ibidem, 111-112

¹³⁰⁰ C. Heiss - E. Szmulewicz, *La Constitución Política de 1980*, in C. Huneeus - O. Avendaño (a cura di), *El sistema político de Chile*, cit., 74

¹³⁰¹ F. Zuñiga Urbina, *Nueva Constitución: Reforma y poder constituyente en Chile*, cit., 99

¹³⁰² J. M. Díaz De Valdés, *La reforma Constitucional del año 2005.*, cit., 36 e ss.

Il fatto che le riforme del 2005 non abbiano posto fine alla messa in discussione della legittimità di origine e di esercizio della Carta fondamentale ha portato tutti i settori politici ad affrontare la questione costituzionale come mai prima dal ritorno alla democrazia: dalla volontà della destra di “perfezionare” la Costituzione alla richiesta di un’assemblea costituente partecipativa che generasse un nuovo disegno costituzionale della sinistra. La Costituzione riformata nel 2005 si è dimostrata incapace di svolgere la funzione di dare identità alla comunità politica come elemento di coesione sociale. Non ha generato nei cittadini il cd. “patriottismo costituzionale”, reso noto da Jürgen Habermas, in parte a causa della sua illegittimità originaria, in quanto nata come Decreto della Giunta militare dopo un processo di elaborazione e ratifica che non rispettò le minime garanzie democratiche¹³⁰³. Il testo costituzionale non è stato in grado di essere “appropriato” attraverso il processo democratico a causa dei cd. “cerrojos” che proteggono un nucleo inamovibile della Costituzione attraverso il potere di veto della minoranza. Questi sono i *quorum* elevati per la riforma costituzionale, che vanno dai 2/3 ai 3/5 a seconda del capitolo della Costituzione in questione; la protezione dello *status quo* attraverso le leggi organiche costituzionali che richiedono i 4/7 per la loro riforma; il sopravvenuto sistema elettorale binominale vigente fino al 2015; e il controllo preventivo di costituzionalità da parte del Tribunale Costituzionale¹³⁰⁴. Sono proprio i residui dittatoriali presenti nella legge fondamentale del 1980, nonostante tutte le sue riforme, a far sì che in Cile persista un problema costituzionale che incide gravemente sulla convivenza politica e che tale visione sia condivisa da un ampio spettro ideologico. L’emergere a partire dagli anni 2000, di movimenti sociali che hanno collegato richieste specifiche al problema costituzionale – diritti sociali come l’istruzione, il *welfare*, la salute e la casa, e i diritti delle popolazioni indigene, tra gli altri – ha reso percettibile il “momento costituente” che potrebbe essere paragonato alle richieste liberali della metà del XIX secolo, quando i “Club della Riforma” chiesero di modificare la Costituzione autoritaria del 1833. Tuttavia, a differenza dei movimenti del XIX secolo, le attuali richieste sembrano essere legate sia ai contenuti della Costituzione che alle modalità utilizzate per decidere le sue principali modifiche¹³⁰⁵.

¹³⁰³ C. Heiss - E. Szmulewicz, *La Constitución Política de 1980*, in C. Huneeus - O. Avendaño (a cura di), *El sistema político de Chile*, cit., 74

¹³⁰⁴ F. Atria, *La constitución tramposa*, Santiago del Cile, LOM, 2013

¹³⁰⁵ C. Heiss - E. Szmulewicz, *La Constitución Política de 1980*, in C. Huneeus - O. Avendaño (a cura di), *El sistema político de Chile*, cit., 75

Il primo effetto concreto di tale dibattito furono le dichiarazioni di alcuni senatori del Partito Democratico Cristiano e del Partito Socialista che, già tre settimane dopo l'approvazione della riforma, pianificarono apertamente la necessità di introdurre nuove modifiche costituzionali. A partire dal 2006, si osservò, inoltre, un'esplosione di mozioni parlamentari per promuovere riforme al testo¹³⁰⁶. Successivamente, a partire dal 2013, il discorso assunse un'ottica che superava la tradizionale dicotomia democrazia-dittatura, che aveva caratterizzato fino a quel momento la transizione e le più importanti riforme costituzionali del periodo 1989-2005. Le frontiere del dibattito pubblico iniziarono, infatti, ad includere il problema costituente, e questo fu, in gran parte, il risultato dei movimenti sociali che agirono come catalizzatori rivendicando una nuova Costituzione redatta da una vera assemblea costituente¹³⁰⁷.

L'8 settembre del 2008 il senatore Eduardo Frei Rui-Tagle, membro del Partito Democratico Cristiano, sorprese gli altri attori politici sostenendo, durante la propria campagna elettorale, la necessità di una nuova Costituzione. La proposta di Frei fu particolarmente rilevante in quanto rompeva con una tradizione in cui erano i settori più di sinistra a prospettare la necessità di un nuovo testo costituzionale. Era la prima volta che un rappresentante dell'*establishment concertacionista*, non solo utilizzava tale tema, ma lo convertiva in un argomento della propria campagna. La proposta di Frei fu presentata dinanzi la Camera dei Deputati, il 3 dicembre 2008, e, in questa occasione, si decise di procedere a partire da alcune riforme considerate imprescindibili volte a: ridurre il presidenzialismo, equilibrando il potere del Congresso; promuovere la trasparenza e la partecipazione cittadina (processo legislativo, *interpelación programada*, primarie obbligatorie); riformare il governo regionale; prevedere il voto per i cileni residenti all'estero, garantire l'uguaglianza di condizioni tra i candidati partitici e quelli indipendenti; introdurre una nuova concezione dei diritti fondamentali rafforzando i diritti economico-sociali; eliminare le leggi organiche; e riformare gli ambiti legati alle forze armate. Per quanto riguarda la modalità in cui la nuova Carta fondamentale sarebbe stata redatta, lo stesso Frei, inizialmente, suggerì di procedere attraverso riforme graduali realizzate dal Congresso. L'anno seguente propose, invece, di istituire un'*alta comisión presidencial* – ampia e pluralista, che avrebbe incluso sia rappresentanti delle forze

¹³⁰⁶ C. Fuentes, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, in C. Fuentes (a cura di), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Claudio Fuentes (ed.), cit., 65

¹³⁰⁷ F. Zuñiga Urbina, *Nueva Constitución: Reforma y poder constituyente en Chile*, cit., 129-130

politiche che esperti – per lo studio di una nuova Costituzione da sottoporre alla discussione nazionale il 18 dicembre 2010, giorno del *Bicentenario Nacional*.

Anche il candidato presidenziale indipendente, Marco Enríquez-Ominami, propose, riforme significative al regime politico, tra le quali: una forma di governo semipresidenziale; l'introduzione del *recall* e dell'iniziativa legislativa popolare; la maggiore democratizzazione nel governo regionale; la rappresentanza indigena al Congresso; e la riforma del sistema elettorale. Il candidato non si espresse, però, sul tipo di processo da utilizzare per la loro realizzazione.

Jorge Arrate, candidato presidenziale della sinistra extraparlamentare, promosse, invece, la redazione di una nuova Costituzione attraverso un'assemblea costituente e tra i temi che affrontò nel suo programma vi furono: ridefinire il diritto di proprietà, introducendo nuovamente la sua funzione sociale prevista dalla Costituzione del 1925; introdurre un sistema elettorale proporzionale; garantire la rappresentanza della popolazione indigena e delle donne e il suffragio dei cileni residenti all'estero; introdurre la possibilità per i membri dei sindacati di candidarsi al Congresso; e l'elezione diretta dei consiglieri regionali.

Appare evidente che la questione fondamentale riguardò gli attori che avrebbero dovuto portare avanti il processo costituente e il meccanismo di ratifica, piuttosto che il contenuto di un nuovo testo costituzionale. Una prima linea, che è possibile definire di “riformismo graduale”, fu quella adottata, inizialmente, da Frei. Tra gli argomenti messi in rilievo da chi appoggiò tale posizione vi erano: l'incertezza dello scenario che si sarebbe aperto convocando un'assemblea costituente e i limiti posti dalla Costituzione in tal senso; le esperienze degli altri paesi latinoamericani e i pericoli della democrazia plebiscitaria; e il fatto che l'agenda del governo doveva occuparsi prioritariamente di questioni economiche e sociali. Successivamente Frei adottò la strategia del “cambiamento graduale dall'alto”, consistente nella promozione di una nuova Costituzione attraverso un dibattito nazionale con un ruolo centrale della presidenza. Il candidato Jorge Arrate, invece, adottò la posizione del “cambio consultivo dall'alto”, consistente nel prevedere una quarta urna alle elezioni (oltre quelle per l'elezione del Presidente, dei senatori e dei deputati) in cui i cittadini avrebbero espresso la loro volontà riguardo una nuova Costituzione e un'assemblea costituente. Una quarta alternativa, quella del “cambio strategico dal basso”, prevedeva una strategia di pressione sociale, in quanto la CPR non

contemplava la convocazione popolare di un plebiscito. Infine, un quinto percorso promosso dal *Movimiento por la Asamblea Constituyente*, quello del “cambio plebiscitario dall’alto”, consisteva nella convocazione di un plebiscito – in cui il corpo elettorale avrebbe deciso se convocare o meno un’assemblea costituente – da parte della presidenza l’unica a poterlo fare, in base all’argomentazione per cui la volontà sovrana del popolo risiede nella massima autorità che lo rappresenta e pertanto il Presidente era depositario del potere costituente originario¹³⁰⁸.

6.1. Il processo costituente della Presidente Bachelet

La discussione sulla nuova Costituzione riprese, dopo la presidenza di centro destra di Sebastián Piñera iniziata nel gennaio 2010, con l’elezione nel dicembre 2013, della candidata socialista Michelle Bachelet. Quarant’anni dopo il colpo di Stato si chiudeva un ciclo storico-politico, quello della dittatura prima e della transizione poi, e se ne apriva un altro segnato dal tema “costituente”. Nel 1973 era stata interrotta la lunga continuità delle istituzioni repubblicane, istituendo un ordine costituzionale concesso, dittatoriale e neoliberale e si era verificata una frattura nell’anima nazionale e una tremenda perdita di vite umane. Un trauma collettivo non risolto dalla successiva volontà di riconciliazione, per cui l’unica soluzione apparve l’inizio di un nuovo ciclo, con una nuova Costituzione garante dei diritti umani, sistematicamente violati durante la dittatura¹³⁰⁹.

La Presidente aveva annunciato l’avvio di un processo costituente nel corso della campagna elettorale che la portò, per la seconda volta, al Palazzo della *Moneda*. Una volta insediata tentò di costruire un percorso che andasse oltre la dialettica politica fra destra e sinistra, coinvolgendo sia alcune organizzazioni sociali e più in generale i cittadini, sia avvalendosi dell’opera di esperti. Il percorso costituente avviato si articolò in una pluralità

¹³⁰⁸ C. Fuentes, *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, in C. Fuentes (a cura di), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Claudio Fuentes (ed.), cit., 66 e ss.

¹³⁰⁹ F. Zúñiga Urbina, *Nueva Constitución para Chile. Las “bases” y las nuevas ideas políticas-constitucionales*, in *Revista De Derecho Público*, n. spe. marzo/2014, 26-27

di fasi¹³¹⁰, ma non fu regolato da una legge, bensì da un decreto presidenziale¹³¹¹, il n. 3 del 2 dicembre 2015.

Il dibattito per il cambiamento costituzionale, si svolse per la maggior parte del 2016 e il governo si impegnò a facilitare la più ampia partecipazione possibile. Si trattò di un'opportunità storica, nessuno dei precedenti testi costituzionali era stato redatto in modo tanto democratico, e per la prima volta i cittadini poterono esprimersi sul tipo di società e di Paese che aspiravano a costruire. La Presidente stessa, in occasione dell'inizio di tale processo, affermò «Chile nació a la vida independiente buscando una Constitución que le permitiera afianzar su soberanía y realizar sus anhelos. Así ha sido siempre en nuestra historia. Cuando cambia el país, sus ciudadanos, sus posibilidades de desarrollo y la sociedad ha buscado adecuar su Carta Fundamental. Esto es normal y es expresión de la madurez cívica de un pueblo»¹³¹².

Il progetto risultante, elaborato dal governo senza pubblicità né partecipazione, fu reso noto solo il 6 marzo 2018, negli ultimi giorni della presidenza, generando non poche critiche e la Costituzione che disegnava non vide mai luce. Il tentativo di Bachelet scontò, fin dall'inizio, la freddezza del centro-destra cileno, che si era dichiarato disponibile a

¹³¹⁰ Le tappe previste dal Governo furono molteplici. La prima fase di “educación cívica” fu seguita dalla nomina di un *Consejo Ciudadano de Observadores*, in cui si cercò di rispettare le “quote” dei settori politici. Tale decisione fu molto discussa in quanto finì per riprodurre le distorsioni tipiche del sistema politico cileno, inclusa la mancanza di parità di genere. Tale Consiglio, che ebbe il compito di garantire l'imparzialità del processo costituente, fu composto da 17 membri del mondo civile, della comunicazione e da esperti costituzionalisti che dovevano rappresentare il pluralismo nazionale in campo ideologico, e fu presieduto dall'avvocato e costituzionalista Patricio Zapata.

La tappa successiva consistette nei cosiddetti “Encuentros Locales Autoconvocados” e nei “Cabildos Provinciales y Regionales” volti a coinvolgere la cittadinanza per discutere il contenuto della nuova Costituzione. Questa fase, che è possibile definire partecipativa, e a cui prese parte chiunque fosse interessato e avesse compiuto 14 anni, ebbe lo scopo di avviare un processo di educazione civica e di espressione delle preferenze attraverso il dibattito su alcuni temi – quali valori, principi, diritti, doveri, responsabilità e assetto istituzionale – ma non riguardò il meccanismo di approvazione del nuovo testo. I partecipanti, infatti, furono invitati a ordinare in base al livello di importanza che gli attribuivano 19 valori, 26 diritti e 21 doveri.

Le successive fasi consistettero nell'organizzazione, sotto la supervisione del Consiglio degli Osservatori, dei contenuti emersi nei precedenti passaggi in un documento chiamato “Bases ciudadanas para la nueva Constitución”, che sarebbe stato il testo a partire dal quale sarebbe stata elaborata la nuova Costituzione. Infine, il Congresso Nazionale, eletto alla fine del 2017, avrebbe deciso, con una maggioranza dei 2/3 di entrambi i rami del Congresso, il meccanismo attraverso il quale sarebbe avvenuto il cambiamento costituzionale. (C. Heiss, *Soberanía popular y “momento constituyente” en el debate sobre cambio constitucional en Chile*, cit., 116; *Proceso Constituyente en Chile: Reflexiones desde las Regiones*, cit., 17)

¹³¹¹ M. Olivetti, *Prime osservazioni sul difficile avvio di un processo costituente in Chile*, cit., 10

¹³¹² *Proceso Constituyente en Chile: Reflexiones desde las Regiones...*, cit., 10

discutere riforme costituzionali ma contrario all'entrata in vigore di una nuova legge fondamentale¹³¹³.

Passando ad analizzare la “propuesta de reforma constitucional presentada por el gobierno de Michelle Bachelet” (*Boletín* n. 11.617-07)¹³¹⁴, il principale cambiamento introdotto consisteva nella previsione di un «Estado de Derecho democrático y social» (art. 2). L'aspetto più innovativo era l'aggettivo sociale, inteso come un principio politico che avrebbe dovuto guidare l'azione dello Stato. Vennero costituzionalmente riconosciuti i popoli indigeni (art. 4) e ciò si rifletteva anche nella definizione di una quota a loro riservata nella rappresentanza parlamentare (art. 5) e nel riconoscimento dei diritti culturali e linguistici dei popoli indigeni e la tutela del loro patrimonio culturale, sia materiale che immateriale (art. 19. 32). Un altro capitolo in cui si realizzarono profondi cambiamenti fu il terzo («De los derechos fundamentales, garantías y deberes constitucionales») in quanto si stabiliva una garanzia generale a protezione dei diritti fondamentali da parte dello Stato (art. 19. 1); veniva eliminata la tutela della “vita del nascituro”, utilizzata per giustificare la criminalizzazione dell'aborto (articolo 19.1). Venivano introdotti importanti cambiamenti in materia di diritti sociali, incorporando garanzie per rafforzare il diritto alla salute (art. 19.13) e all'istruzione (art. 19.14). Inoltre, la libertà di lavoro era sostituita dal diritto al lavoro e dalla tutela giuridica del suo esercizio (art. 19.23), prevedendo la parità di retribuzione tra uomini e donne e la libertà di scegliere un sistema pensionistico statale (art. 19.25). Infine, venivano protetti nuovi diritti tra i quali: il diritto dei bambini e degli adolescenti al rispetto della loro integrità e del loro sviluppo morale, fisico, psicologico e sessuale e ad essere trattati secondo il loro grado di maturità e la loro progressiva autonomia (art. 19.3); l'uguaglianza di uomini e donne davanti alla legge (art. 19.3), garantita anche attraverso l'obbligo per lo Stato di adottare le misure legislative e amministrative necessarie ad eliminare qualsiasi tipo di discriminazione; il diritto a vivere in abitazioni dignitose e l'accesso ai servizi di base (art. 19.5). Era stato, inoltre, eliminato l'articolo che impediva ai *leader* sindacali di candidarsi alle elezioni.

¹³¹³ M. Olivetti, *Prime osservazioni sul difficile avvio di un processo costituente in Cile*, cit., 11

¹³¹⁴ S.v. V. Soto Martínez, *Análisis comparativo entre la Constitución vigente y el proyecto de reforma constitucional de Michelle Bachelet*, in *Serie Minutas*, n. 155/2019, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 3 e ss.

In materia di forma di governo, il testo elaborato non modificava quella presidenziale e i cambiamenti introdotti in tale ambito riguardavano aspetti specifici dell'iperpresidenzialismo cileno: veniva nuovamente esteso il mandato presidenziale a 6 anni eliminando però la possibilità di rielezione (art. 24); si introduceva la facoltà del Presidente di richiedere la destituzione di deputati e senatori (art. 31. 14); veniva costituzionalizzata la responsabilità del Capo dell'esecutivo in caso di mancanza di servizio (art. 38), concetto sviluppato dalla dottrina nazionale e dalla giurisprudenza. Un importante cambiamento, in questo ambito, era la riduzione delle questioni di esclusiva iniziativa dell'Esecutivo, eliminando i paragrafi 5 e 6 dell'articolo 66 relativi, rispettivamente, alla contrattazione collettiva e alla previdenza sociale.

Per quanto concerneva, invece, il *Congreso Nacional* veniva fissato un limite alla rielezione dei suoi membri a due volte (art. 51); eliminata la nomina di deputati e senatori da parte del partito politico in caso di vacanza del seggio, tornando al sistema di elezioni complementari previsto dalla Costituzione del 1925; e, infine, venivano introdotti nuovi poteri esclusivi della Camera dei Deputati (art. 52.2, let. c).

Il cambiamento principale aveva ad oggetto la modifica dei *quorum*: veniva eliminato quello qualificato, prevedendo per le leggi organiche la maggioranza assoluta (art. 67) e si introduceva un *quorum* unico per la modifica della Carta fondamentale pari ai 3/5 dei parlamentari, eliminando i 2/3 necessari per alcune materie (art. 130). Vi fu, quindi, un deciso progresso nella rimozione di quelli che la dottrina aveva definito "cerros constitucionales".

Un'altra novità di questo testo consisteva nell'introduzione di meccanismi di democrazia partecipativa quali l'iniziativa popolare di legge (art. 66.2), che consentiva al 5% dei cittadini di presentare progetti di legge al Congresso e il diritto della cittadinanza di assistere al dibattito legislativo (art. 69).

Infine, per quanto riguardava il discusso Tribunale Costituzionale veniva modificato il meccanismo per la designazione dei suoi membri coinvolgendo tutti i poteri dello Stato: la Corte Suprema avrebbe definito una lista di tre candidati, di cui uno proposto dal Presidente, e le camere ne avrebbero eletto uno a maggioranza dei 2/3 (art. 93.2). Inoltre, si prevedeva che il *quorum* per dichiarare incostituzionale un disegno di legge sarebbe

dovuto essere maggior, vale a dire i 4/5 dei suoi membri, e veniva eliminato il controllo di costituzionalità¹³¹⁵.

Con l'insediamento di Sebastián Piñera al *Palacio de la Moneda*, il 10 marzo 2018, per il suo secondo mandato, il processo costituente fu archiviato, nonostante alcuni tentativi delle Camere, nelle quali il centro-sinistra e il *Frente Amplio* avevano la maggioranza.

6.2 Un sistema elettorale proporzionale

Per quanto la morte del generale, avvenuta alla fine del 2006, aveva segnato, anche simbolicamente, la fine del passato autoritario, persisteva un'ultima anomalia del sistema pinochettista rappresentata dal singolare sistema elettorale binominale, a cui si pose fine, durante la seconda presidenza Bachelet, con la Legge n. 20.840 del 2015¹³¹⁶. Una riforma tanto profonda del sistema elettorale, come quella avvenuta in Cile, non è un fenomeno comune nelle democrazie avanzate¹³¹⁷ ma, al contrario, è una costante nelle democrazie latinoamericane, basti pensare che, come si è visto, paesi come il Messico hanno vissuto la propria transizione alla democrazia proprio attraverso una serie di riforme alla legislazione elettorale.

Fin dall'inizio degli anni '90, la modifica del sistema elettorale fu un'istanza dei gruppi vicini alla *Concertación de Partidos por la Democracia*. La letteratura¹³¹⁸ ci fornisce una serie di fattori da prendere in considerazione al fine di comprendere perché la fine di tale sistema sia avvenuta proprio nel 2015, tra i quali il cambiamento dell'assetto politico del Congresso e la supremazia, sia in quanto a numero dei seggi che nell'opinione pubblica, della coalizione di centro-sinistra *Nueva Mayoría*, salita al potere dopo il primo governo di centro-destra. Rilevante fu, anche, l'aumento dell'incertezza sul comportamento elettorale e sul livello di sostegno ai partiti politici tradizionali, che si iniziò a manifestare con forza dopo l'entrata in vigore della registrazione automatica degli elettori e la

¹³¹⁵ S. Grez Toso, *Rebelión popular y proceso constituyente en Chile*, in Aa. Vv. *Chile despertó. Lecturas desde la Historia del estallido social de octubre*, Santiago del Cile, Universidad de Chile, 2019, 15

¹³¹⁶ M. Olivetti, *Prime osservazioni sul difficile avvio di un processo costituente in Cile*, cit., 9

¹³¹⁷ M. Á. Fernández - P. Siegel, *Análisis del cambio de sistema electoral en Chile*, Santiago del Cile, Sociedad de Políticas Públicas, 8

¹³¹⁸ S.v., in particolare, D. Nohlen, *La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada*, in *Revista de ciencia política*, vol. 26, n.1/2006, 191-202; E. Alvarado Espina, *Exclusión, oligarquización y desafección política. Los efectos del sistema binominal en la democracia chilena. Un análisis contextual de las elecciones parlamentarias (2001-2013)*, in *Revista Enfoques*, vol. XIII, n. 22/2015; Aa. VV., *Una reforma necesaria. Efectos del Sistema Binominal*, cit.

trasformazione del voto da obbligatorio a volontario, che ebbe i suoi primi effetti nelle elezioni comunali del 2012 e nelle elezioni presidenziali e parlamentari del 2013.

Un'analisi della Legge n. 20.840 del 2015, che modifica la legge n. 17.800 del 1988, rivela le significative differenze del sistema elettorale previsto. Risaltano, oltre l'applicazione di un sistema proporzionale con formula D'Hont, l'aumento del numero dei parlamentari, la riduzione del numero delle circoscrizioni elettorali e l'abbassamento della soglia legale per la costituzione di un partito politico¹³¹⁹. Come anticipato, la riforma comportò una riduzione del numero dei distretti elettorali per i deputati, da 60 a 28, che avrebbero eletto da 3 a 8 deputati – invece dei 2 previsti precedentemente –, per un totale di 155, invece dei 120 esistenti a partire dal 1990. Per quanto riguarda il Senato, ne fu aumentato il numero dei membri da 38 a 50, eletti in 15 circoscrizioni, coincidenti con le differenti regioni, e avrebbero avuto un'ampiezza variabile da un minimo di 2 ad un massimo di 5 senatori¹³²⁰.

La Legge n. 20.840 perseguì una serie di obiettivi, tra i quali l'aumento della proporzionalità, cercando di migliorare la parità di voto, l'inclusione di nuove forze politiche e delle donne, l'aumento della concorrenza e la certezza dei risultati¹³²¹. In particolare, venne introdotto un sistema di quote, per cui i partiti avrebbero dovuto avere almeno il 40% di candidate, e vennero eliminate le barriere previste per le candidature indipendenti.

7. Le radici del problema costituente cileno

Quanto esposto in queste pagine mette in luce come il problema costituente in Cile sia risalente, precedendo l'entrata in vigore della stessa Costituzione del 1980. Già nel 1978, infatti, si costituì il cd. "Gruppo dei 24", che rappresentò il principale esponente di un discorso politico-costituzionale alternativo a quello della Giunta Militare e dei membri della Commissione Ortúzar. Inoltre, il documento redatto dalla dittatura nel 1980 non solo

¹³¹⁹ M. Á. Fernández - P. Siegel, *Análisis del cambio de sistema electoral en Chile*, cit., 8-9

¹³²⁰ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (a cura di), *Ley N°20.840, pone fin al sistema electoral binominal creando un sistema proporcional inclusivo*, in *Historia Política > Procesos eleccionarios*, 2015. S.v. G. Dazarola L., *Leyes de cuotas de género. Experiencia Extranjera y resultados de su aplicación en Chile*, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Asesoría Técnica Parlamentaria, 2018 e *Candidaturas Independientes fuera de pacto. Requisitos y particularidades para su materialización*, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Asesoría Técnica Parlamentaria, settembre 2018.

¹³²¹ M. Á. Fernández - P. Siegel, *Análisis del cambio de sistema electoral en Chile*, cit., 9

ha dato vita ad un regime autoritario, dietro la facciata di istituzioni e procedure apparentemente democratiche, ma, come si è visto, ha anche impedito di stabilire la democrazia all'interno della legalità che esso stesso sanciva¹³²².

A ciò bisogna aggiungere la difficile e incompiuta transizione alla democrazia. A rendere complesso il rapporto dei cileni con la propria Costituzione è stata, infatti, anche la confusione tra il piano dell'efficacia e quello della legittimità del testo, a causa del patto politico tacito stipulato dalle due coalizioni, successivo all'accordo espresso relativo alle riforme del 1989. Per di più, segno distintivo della transizione è stata, come illustrato, la permanenza fino al 1998 del dittatore nella vita politica del Paese, prima come comandante in capo dell'Esercito, poi come senatore di diritto e successivamente protetto dal cosiddetto statuto per gli "expresidentes", fortemente antirepubblicano, incorporato nel 2000 nell'ordinamento cileno attraverso una riforma costituzionale (Legge n. 19.672) e attualmente in vigore¹³²³. Le azioni politiche di Pinochet hanno avuto conseguenze profondamente negative sulla formazione della cultura civica dei cileni contribuendo a mantenere la divisione del passato, acuendo le ferite inferte dalla dittatura e danneggiando la credibilità e la legittimità delle istituzioni e dei partiti politici¹³²⁴.

In questo scenario, nonostante siano l'approvazione di più di trenta emendamenti a ben 242 articoli della Costituzione, il che la rende la più riformata della storia costituzionale cilena, gran parte della dottrina concorda sul fatto che queste modifiche sono state solo cosmetiche e non hanno alterato sostanzialmente il modello istituzionale stabilito dalla dittatura. Le numerose modifiche, infatti, hanno finito per rendere quella cilena una "Costituzione Gattopardo"¹³²⁵, che più viene riformata, più conserva le sue caratteristiche originali¹³²⁶. Neanche l'eliminazione della firma del dittatore, con la riforma del 2005, è riuscita a dare identità alla comunità politica come elemento di coesione sociale. Inoltre, nonostante l'ampiezza di questa riforma rimangono tutt'oggi nel testo costituzionale

¹³²² D. Fernández Cañueto, *Chile: de la democracia limitada de Pinochet al proceso constituyente de 2020*, cit., 184 e ss.

¹³²³ F. Zuñiga Urbina, *Nueva Constitución: Reforma y poder constituyente en Chile*, cit., 103-102

¹³²⁴ *Proceso Constituyente en Chile: Reflexiones desde las Regiones...*, cit., 29

¹³²⁵ P. Ruiz-Tagle - R. Cristi, *La República en Chile. Teoría del Constitucionalismo Republicano*, cit., 2006 e P. Ruiz-Tagle, *Cinco repúblicas y una tradición. Constitucionalismo chileno comparado*, cit.

¹³²⁶ F. Soto Barrientos, *Asamblea constituyente: la experiencia latinoamericana y el actual debate en Chile*, cit., 416

alcune significative “enclave autoritarie” e la “vecchia” Costituzione concessa, autoritaria e neoliberale per quanto riguarda il piano economico-sociale¹³²⁷.

La richiesta di un nuovo testo costituzionale è, quindi, presente da decenni nel dibattito pubblico cileno ed è divenuta particolarmente evidente durante la presidenza Bachelet nel 2016, quando è stato avviato un processo costituente, conclusosi però con un nulla di fatto. Il processo costituente realizzato dalla Presidente, inoltre, è stato interpretato da parte della dottrina come una manovra politica volta ad impedire la reale espressione della sovranità popolare attraverso la convocazione di una vera e propria assemblea costituente, in quanto aveva di fatto consegnato la direzione del processo alle stesse forze sociali e politiche che per un quarto di secolo avevano beneficiato del sistema neoliberale.

Inoltre, fin dall’inizio la “Costituzione Bachelet” era stata condannata in quanto subordinata all’approvazione attraverso gli irraggiungibili *quorum* sovramaggioritari stabiliti dalla CPR per la propria riforma¹³²⁸.

Infine, come si è visto, un altro elemento che ha a lungo impedito un funzionamento pienamente democratico dell’ordinamento cileno è stata la vigenza, fino al 2015, del sistema elettorale “binominal” caratterizzato da una formula *sui generis* in base alla quale, nel caso di due liste maggioritarie, si rendeva equivalente la forza elettorale di chi otteneva un terzo dei voti con chi ne otteneva più del 50%, senza però riuscire a raddoppiare i voti dell’altra lista¹³²⁹. Anche in questo caso, così come per le altre riforme, nonostante il passaggio a un sistema elettorale proporzionale moderato, ma con liste aperte, abbia permesso a nuove forze politiche di essere rappresentate al Congresso, rendendolo maggiormente plurale, la cultura della *leadership* individuale non è mutata, riproducendo il modello di “cacicazgo”¹³³⁰. Tale fenomeno, infatti, non dipende tanto dalla formula elettorale utilizzata quanto dall’assetto istituzionale nel suo complesso. L’obiettivo originale della Costituzione del 1980, infatti, era quello di indebolire i partiti politici e limitare il loro potere decisionale, indebolendo così ulteriormente il Legislativo – già fortemente debilitato nelle sue funzioni.

¹³²⁷ F. Zuñiga Urbina, *Nueva Constitución: Reforma y poder constituyente en Chile*, cit., 98

¹³²⁸ S. Grez Toso, *Rebelión popular y proceso constituyente en Chile*, in Aa.Vv. *Chile despertó...*, cit., 15

¹³²⁹ J. A. Ramirez Arrayas, *Chile: la incostitucionalidad del sistema electoral*, in (a cura di) M. Carducci, *Il costituzionalismo «parallelo» delle nuove democrazie. Africa e America Latina*, Milano, Giuffrè Editore, 1999, 222

¹³³⁰ P. Figueroa, *Cambio al régimen político en Chile...*, cit., 16-17

Capitolo III

Un processo costituente tanto atteso come inedito

SOMMARIO: 1. Dall'*estallido social* al referendum su una nuova Costituzione – 2. La regolamentazione del processo costituente – 3. L'elezione della *Convención Constitucional* (CC): un risultato inedito – 4. I lavori della Costituente – 4.1 Il primo semestre – 4.2 Il secondo semestre – 4.3 I regolamenti – 4.4 L'*iter* di approvazione delle norme costituzionali – 4.5 Le commissioni finali e la chiusura dei lavori della CC – 5. Il risultato dell'ultimo plebiscito e il futuro del momento costituente cileno – 6. Alcuni cenni sulle principali decisioni assunte – 6.1 In materia di plurinazionalità – 6.2 In materia ambientale – 6.3 In materia di parità – 6.4 In materia di nuove tecnologie

1. Dall'*estallido social* al referendum su una nuova Costituzione

Dopo aver illustrato le radici più profonde del problema costituzionale cileno, in questo capitolo ci soffermerà sull'ultimo processo costituente vissuto dal Paese, illustrando i lavori della Convenzione Costituzionale e le principali decisioni assunte nel testo elaborato. Al fine di realizzare un'analisi completa è imprescindibile dedicare particolare attenzione agli eventi che hanno condotto a questo epocale evento.

A partire dalla rivolta studentesca del 2011, in Cile la richiesta dei cittadini di un cambiamento costituzionale ha assunto, attraverso le mobilitazioni sociali, una nuova dimensione. Il dibattito che, fino a quel momento, era stato ristretto a pochi è divenuto un'ulteriore richiesta all'ordine del giorno per costruire una cittadinanza veramente democratica, dove i diritti fossero rispettati e le persone potessero incanalare le loro preferenze attraverso il sistema politico¹³³¹. Diverse forze all'interno della società civile – studenti, donne, popoli indigeni, lavoratori – hanno promosso la necessità di un cambiamento costituzionale, di diversa entità. Oltre alla già citata mobilitazione studentesca del 2011, preceduta dalla “*revolución pingüina*” del 2006¹³³², ne sono una

¹³³¹ C. Heiss, *La Constitución de 1980 como obstáculo a una ciudadanía democrática en Chile*, in S. Grez Toso - D. Opazo Ortiz - P. Vidal Molina (a cura di), *Ciudadanías para la Democracia. Reflexiones desde la problemática constitucional y constituyente chilena del siglo XXI*, Santiago del Cile, Ariadna Ediciones, 2018, 49

¹³³² Per approfondimenti sulle mobilitazioni studentesche cilene si riportano, tra gli altri: M. I. Picazo - C. Pierre, *La educación como derecho social: la construcción del referencial de acción pública del movimiento estudiantil chileno*, in *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 25/2016; C. Borri, *El movimiento estudiantil en Chile (2001-2014). La renovación de la educación como aliciente para el cambio*

dimostrazione il “mayo feminista” del 2018¹³³³ e, naturalmente, l’“estallido social” dell’ottobre 2019, con i successivi incontri cittadini¹³³⁴ celebrati in alcune *comunas*¹³³⁵.

L’*estallido social*¹³³⁶ è particolarmente significativo per comprendere quanto fosse radicato in Cile il problema costituente. Come è evidente da uno degli slogan utilizzati dai manifestanti, che si ritengono uno strumento di eccezionale chiarezza al momento di analizzare le motivazioni alla base di questa rivolta, “No es por 30 pesos, es por 30 años” – “Non è per 30 pesos, è per 30 anni” –, non è possibile limitare tale evento a una reazione all’aumento del prezzo dei trasporti. Si è trattato di una risposta al malcontento della popolazione causato dall’origine autoritaria e illegittima della Costituzione del 1980, da un sistema economico neoliberale deficitario di diritti economici e sociali e da un sistema politico elitario, incapace di canalizzare le richieste popolari. Il processo costituente, quindi, è il risultato di due elementi principali. Da un lato, la crisi del neoliberalismo causata dalla sua incapacità di soddisfare i bisogni e le aspettative generati in una parte consistente della popolazione e, dall’altro, la crisi del sistema di democrazia ristretta, protetta e a bassa intensità esistente in Cile. Numerosi scandali legati alla corruzione, al finanziamento illecito dei partiti, al *budget* delle Forze Armate e dei *Carabineros* hanno contribuito ad aumentare il discredito, già crescente, nei confronti dell’*élite* politica e delle istituzioni statali, che si è manifestato negli alti e crescenti tassi di astensione alle

político-social, in *Altre Modernità. Otros movimientos sociales. Política y derecho a la educación*, Università di Milano, 2016

¹³³³ S.v. D. de Fina Gonzalez - F. Figueroa Vidal, *Nuevos “campos de acción política” feminista: Una mirada a las recientes movilizaciones en Chile*, in *Revista Punto Género*, n. 11/2019; F. Fernández Droguett, *Nuestro mayo feminista: ¿La revolución será feminista (anticapitalista, anticolonialista) o no será!*, in *Revista-Red De Estudios Sociales*, n.X/2018; S. Sola-Morales - C. Quiroz Carvajal, *El Mayo feminista chileno de 2018, en la cresta de la cuarta ola. Uso y apropiación de las redes sociales*, in *Revista Punto Género*, n. 15/2018; S. Schuster Ubilla - A. Santos Pérez - L. Miranda Leibe - B. Roque López - J. Arce-Riffo - E. Medel Vera, *Una mirada al movimiento feminista en Chile del año 2018*, in *Iberoamericana*, n.72/2019

¹³³⁴ Si tratta dei cosiddetti “cabildos” e per una ricostruzione storica di tale fenomeno si rimanda a C. Guerrero Lira, *Orígenes históricos de los cabildos representativos* (21- 26), in Aa.Vv., *Chile despertó...*, cit.

¹³³⁵ A. M. García Barzelatto - E. Navarro Beltrán, *¿Hoja en Blanco? Hacia una nueva Constitución Chilena. Lo que debemos saber*, Santiago del Cile, Editorial Universitaria, 2020, 9

¹³³⁶ Per approfondimenti sull’*estallido social* del 2019, su cui la letteratura è diventata notevolissima, si rinvia ad alcuni dei primi contributi realizzati a tal proposito: R. Pizarro Hofer, *Chile: rebelión contra el Estado subsidiario*, in *El trimestre económico*, vol. LXXXVII (2), n. 346/2020; O. Ansaldo - M. Pardo-Vergara, *What Constitution? On Chile’s Constitutional Awakening*, in *Law and Critique*, n. 31/2020; E. Carrasco Jiménez, *Nueva Constitución en CHILE o el desmantelamiento político-jurídico del modelo (A propósito del estallido social 18/O)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020

elezioni e nelle bassissime percentuali di approvazione e di fiducia nei confronti dei politici e delle istituzioni¹³³⁷.

C'è un momento, nella storia dei Paesi, in cui si genera una profonda crisi che porta alla creazione di nuovi testi costituzionali. Le crisi sono manifestazioni del malessere esistente nella società ma sono anche fari di speranza nella legge, nella giustizia, nella possibilità di rinnovamento giuridico e istituzionale e nella costruzione di nuove società basate sul rispetto dei diritti di tutti¹³³⁸. La richiesta di una nuova Costituzione in Cile non è recente, ma affonda le sue radici nella sanguinosa dittatura militare di Augusto Pinochet, nella mai realmente compiuta transizione alla democrazia e, soprattutto, nella concessa *Constitución Política* questioni, già esposte e chiarite nel precedente capitolo, particolarmente evidenti nello slogan, che ha caratterizzato la campagna referendaria per l'approvazione di una nuova legge fondamentale, “Borrar todo tu legado será nuestro legado” – “Cancellare tutta la tua eredità, sarà la nostra eredità”.

La richiesta di un nuovo testo costituzionale, da tempo presente nel dibattito pubblico cileno e divenuto particolarmente evidente durante la presidenza Bachelet, sembrava essersi assopita con l'inizio della successiva presidenza, quella di Sebastián Piñera, nel marzo 2018. Il Neopresidente affermò, fin dall'inizio, di non avere in programma la redazione di un nuovo testo costituzionale, come la sua predecessora, ma solo l'approvazione di una serie di riforme volte a modernizzare la Costituzione. Ciò permise di interpretare la richiesta di una nuova legge fondamentale più come una richiesta sollevata dagli studiosi e dai circoli elitari che dai cittadini. Tuttavia, la rivolta dell'ottobre 2019 riaprì il dibattito e la prospettiva di una nuova Costituzione riapparve come un'inevitabile e diffusa richiesta popolare¹³³⁹.

Nella primavera – cilena – del 2019 l'ipotesi dell'attivazione di un processo costituente appariva dunque irrealistica, ma le proteste iniziate a Santiago e i loro successivi sviluppi hanno mutato tanto rapidamente quanto radicalmente questo quadro, da una parte, evidenziando la scollatura esistente tra consistenti settori della società e la classe politica nel suo insieme (in primo luogo con le forze al momento al governo, ma non solo) e,

¹³³⁷ S. Grez Toso, *Rebelión popular y proceso constituyente en Chile*, in Aa. Vv. *Chile despertó...*, cit., 13-14

¹³³⁸ M. Carbonell, *Los Retos Del Constitucionalismo En El Siglo XX* in Aa. Vv., *El nuevo constitucionalismo en América Latina*, Quito, Corte Constitucional del Ecuador, 2010, 49

¹³³⁹ O. Ansaldi - M. Pardo-Vergara, *What Constitution? On Chile's Constitutional Awakening*, cit., 11

dall'altra, costringendo le parti politiche ad aprire un processo costituente¹³⁴⁰. La rivolta, esplosa in seguito all'aumento del costo del biglietto della metro di Santiago¹³⁴¹ e allargatasi rapidamente a tutto il Paese, fu, fin dall'inizio, una manifestazione per una vita degna e per il rispetto dei diritti umani e, in particolare, per diritti quali l'accesso ad un sistema sanitario, all'educazione, al lavoro, alla pensione e alla casa ma anche all'acqua e per il diritto a vivere in un ambiente sano¹³⁴². Di fronte alla violenza associata alle manifestazioni, lo Stato rispose con l'intervento delle forze armate, che ha comportato gravi violazioni dei diritti umani, e con una serie di leggi volte ad aumentare la repressione, come quella che istituì il coprifuoco¹³⁴³. Il contenimento della rivolta portato avanti dal governo di Sebastián Piñera fu massiccio e violento, generando la più grande crisi dei diritti umani dal ritorno alla democrazia nel 1990. La sua brutalità ha riaperto ferite profonde in Cile, dove l'impegno a non violare "mai più" i diritti umani rappresentava un accordo politico ed etico, che è stato profondamente minato dagli eventi del 2019 quando i militari hanno, nuovamente, sparato contro civili disarmati e ci sono state numerose accuse di tortura, molestie sessuali, arresti di massa e uccisioni¹³⁴⁴.

L'*estallido social* ha segnato l'inizio di un momento costitutivo nella storia cilena e ciò è dimostrato dal fatto che tutti i dispositivi che, fino a quel momento, avevano tenuto in piedi la "Constitución tramposa", fornendo agli eredi del regime un veto per impedire un reale cambiamento costituzionale, improvvisamente svanirono e, il 14 novembre 2019, senza preavviso né ulteriori spiegazioni, i rappresentanti della maggior parte degli attori politici – i principali assenti furono governo e il Partito Comunista – si riunirono per decidere il futuro costituzionale del Paese. Le trattative si svolsero a porte chiuse e, dopo 15 ore di negoziati, il giorno seguente, il Presidente del Senato annunciò il raggiungimento di un accordo, l'*Acuerdo Por la Paz Social y la Nueva Constitución*, in cui si concordò di uscire dalla crisi realizzando la pace e la giustizia sociale attraverso un'inoppugnabile procedura democratica¹³⁴⁵. Tale accordo fu sottoscritto, dopo tesse

¹³⁴⁰ M. Olivetti, *Prime osservazioni sul difficile avvio di un processo costituente in Cile*, cit., 12

¹³⁴¹ C. Heiss, *¿Qué se juega en el plebiscito chileno del 25 de octubre? (y cómo llegamos hasta aquí)*, in *Análisis Carolina*, n. 50/2020, 2

¹³⁴² Aa.Vv., *Proceso Constituyente Chile 2020: lectura fácil*, Universidad de Chile, Núcleo Desarrollo Inclusivo, *Líderes con mil capacidades Chile*, Red de Inclusividad Urbana, 2020, 5-6

¹³⁴³ Per ulteriori approfondimenti si consenta il rinvio a R. Iannaccone, *Crisi e riforme istituzionali in America Latina. Tra denunce di golpe di stato e stabilizzazione del caudillismo*, cit.

¹³⁴⁴ C. Nash, *Una nueva Constitución para Chile. Evaluación del borrador constitucional*, in *Dpce online*, n. 2/2022, 1171

¹³⁴⁵ O. Ansaldi - M. Pardo-Vergara, *What Constitution? On Chile's Constitutional Awakening*, cit., 28

trattative, da tutto l'arco partitico, da destra a sinistra e a titolo personale da colui che da lì a poco sarebbe stato il nuovo Presidente cileno, Gabriel Boric Font, e aprì la possibilità di una sostituzione costituzionale democratica¹³⁴⁶ con l'impegno dei firmatari ad approvare nell'organo legislativo tutte le misure necessarie affinché ciò fosse possibile (punto 12). Tra i 12 punti che lo componevano vi era lo svolgimento di un plebiscito – categoricamente respinto appena tre anni prima non solo dai pensatori conservatori ma anche da alcuni giuristi e intellettuali di centro-sinistra¹³⁴⁷ – in cui i cittadini avrebbero deciso non solo sulla redazione di un nuovo testo costituzionale ma anche, in caso di vittoria dell'opzione “apruebo”, se ciò sarebbe avvenuto attraverso un organo composto per metà da parlamentari e per metà da membri eletti, la *Convención Mixta Constitucional*¹³⁴⁸ o attraverso un'Assemblea completamente eletta, la *Convención Constitucional*.

Al momento della realizzazione dell'Accordo Per la Pace Sociale e la Nuova Costituzione, la legge fondamentale vigente prevedeva che «los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República» e che «La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley» (art. 6) per cui, dato che la CPR era fondamento della legittimità e della validità dell'intero ordine istituzionale, ogni produzione normativa da parte degli organi statali vi doveva rimanere leale e fedele. Inoltre, stabiliva che «los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura

¹³⁴⁶ C. Heiss, *¿Qué se juega en el plebiscito chileno del 25 de octubre...*, cit., 2.

¹³⁴⁷ Ad esempio, Francisco Zúñiga si era opposto all'idea di un referendum in tal senso sostenendo che si trattava di una scappatoia costituzionale che avrebbe portato a cesarismi o autoritarismi, riducendo il Parlamento alla condizione di complice del Presidente nei tentativi di quest'ultimo di schiacciare le minoranze politiche. Anche Patricio Zapata ha sostenuto che il referendum non era nient'altro che una scorciatoia. F. Atria, *Constituent Moment, Constituted Powers in Chile*, in *Law and Critique*, n. 3/2020, 55.

¹³⁴⁸ La differenza principale tra i due organi collegiali costitutivi risiedeva proprio nella loro composizione. In particolare, la *Convención Mixta Constitucional* (CMC) sarebbe stata composta da 172 membri, metà membri del Congresso e metà cittadini. I primi sarebbero stati eletti in una sessione plenaria parlamentare mentre i secondi direttamente dal popolo, secondo le regole per l'elezione dei rappresentanti. I membri del Congresso eletti nella CMC non avrebbero perso il loro mandato parlamentare, ma sarebbero stati esonerati dalla partecipazione alle commissioni e alle sessioni plenarie (C. Zilla - F. F. N. Schreiber, *The Constitutional Process in Chile. The South American Country Is Searching for a New Social Contract*, in *SWP Comment*, n. 17/2020, 2). Appare evidente che, qualora avesse vinto tale opzione, la leadership, e quindi il controllo, dei lavori sarebbe stata assunta da coloro che già ricoprivano la funzione di parlamentare in quanto avrebbero avuto come vantaggio la loro esperienza previa nell'elaborazione di norme giuridiche e la possibilità di influenzare i lavori della Convenzione e quelli del Legislativo a seconda delle decisioni prese dall'uno o dall'altro organo. Come si vedrà, il lavoro del legislatore ordinario risultava essere fondamentale per portare avanti i lavori dell'organo costituente e la coincidenza delle due funzioni avrebbe potuto minare l'indipendenza dell'assemblea incaricata di elaborare la nuova norma fondamentale.

regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley. Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les haya conferido en virtud de la Constitución o las leyes» (art. 7). Ogni ente statale, quindi, doveva operare solo nell'ambito delle competenze determinate dall'ordinamento giuridico e nei modi che esso prevedeva e, anche in circostanze straordinarie, non potevano attribuirsi competenze diverse da quelle previste. In base a quanto illustrato, una riforma costituzionale non avrebbe potuto sostituire completamente la Costituzione, dato che tutte le riforme ne dovevano rispettare la continuità e l'identità¹³⁴⁹, e qualora fosse stata realizzata, violando tale principio, avrebbe costituito un atto al di fuori del quadro costituzionale¹³⁵⁰. Come sottolinea Zagrebelsky, il potere di revisione costituzionale non è il potere costituente, ma si tratta di un potere costituito che, basandosi sul dettato costituzionale stesso, se lo contraddice o lo sostituisce interamente diventa un potere nemico della Costituzione per cui non può invocarla come base per la sua validità¹³⁵¹. Proprio in ragione di quanto appena illustrato sono state emanate una serie di riforme costituzionali per permettere lo svolgimento non solo del plebiscito sulla nuova Costituzione ma anche l'allora eventuale processo costituente. Viene contraddetto, quindi, quanto teorizzato da Sieyès a proposito del potere costituente originario. Come è noto, questi riteneva il potere detenuto dall'assemblea costituente, in quanto rappresentante della Nazione, un potere sovrano, non vincolato da alcuna norma giuridica precedente. Da ciò deriva che un'assemblea costituente deve ritenersi libera di stabilire, all'interno della Costituzione, l'idea di legge che ritiene adeguata senza subire alcun controllo o limitazione e svolgere, contestualmente, le funzioni dei poteri costituiti¹³⁵². La tesi tradizionale, quindi, è che il potere costituente non incontri alcun limite giuridico ma, essendo un potere di mero fatto, ha solo quelle restrizioni che il suo detentore riterrà di osservare. Nell'ottica del costituzionalismo moderno e soprattutto all'interno del nuovo ordine mondiale, tracciato dalle Dichiarazioni internazionali dei diritti, invece, vi sono dei limiti, rappresentati soprattutto dal rispetto dei diritti fondamentali e dal principio di

¹³⁴⁹ H. Nogueira Alcalá, *Los límites del poder constituyente y el control de constitucionalidad de las reformas constitucionales en Chile*, cit., 440-441

¹³⁵⁰ *Ibidem*, 452

¹³⁵¹ *Ibidem*, 439

¹³⁵² *Ibidem*, 436-437

sovranità popolare, che tendono a limitare il potere costituente¹³⁵³. È possibile affermare che in Cile si sia andati addirittura oltre tale visione in quanto, da una parte, la Convenzione ha agito come un organismo incaricato dalla Costituzione vigente stessa e da essa “limitato” per alcuni aspetti e, dall’altra, sono stati previsti dei limiti sostanziali al contenuto del nuovo testo costituzionale, che avrebbe dovuto contenere almeno quattro articoli ovverosia il Cile è una Repubblica; è una democrazia; rispetta le sentenze esecutive; rispetta e promuove gli impegni assunti internazionalmente, vincolandosi a compiere i trattati internazionali vigenti e quelli che ha ratificato, non solo relativamente alla tutela dei diritti umani.

Il caso cileno, inoltre, mostra anche che, se è vero che la via del “potere costituente” attraverso la rottura o la discontinuità costituzionale con il precedente regime è stata ed è nella prassi la via di gran lunga prevalente, è anche vero che talune costituzioni disciplinano espressamente la revisione totale della costituzione¹³⁵⁴ o che, come avvenuto in Cile, vengono modificate a tal fine, riportando, teoricamente, il potere costituente nell’alveo del costituente derivato¹³⁵⁵.

In questa sede non sarà possibile entrare nel dettaglio della questione relativa alla tipologia di potere costituente né tantomeno addentrarsi nell’illustre dottrina elaborata a proposito, si ritiene però particolarmente significativo quanto sostenuto a tal proposito dal giurista Francisco Zúñiga, secondo il quale l’Accordo per la Pace Sociale e la Nuova Costituzione e la riforma costituzionale del 2019 promulgata con la legge n. 21.200, che sarà trattata maggiormente successivamente, hanno fatto sì che, da un contesto di profonda crisi politico-istituzionale (sociale ed economica) costitutiva di un forte momento costituzionale, riprendendo la terminologia di Ackerman, il potere costituente derivato restituisse al popolo il potere costituente originario e, in questo modo, il carattere di soggetto storico-politico e di organo statale di base del processo costituente. Tale restituzione del potere costituente, ha posto fine alla norma fondamentale di validità dell’ordinamento giuridico che aveva dato copertura al dettato del D.L. n. 3.464 dell’8

¹³⁵³ G. Morbidelli, *Costituzioni e costituzionalismo*, cit., 153

¹³⁵⁴ *Ibidem*, 152.

¹³⁵⁵ Per il costituzionalismo classico la supremazia del potere costituente originario sui poteri costituiti è essenziale, poiché è radicato nella Nazione (Popolo) e si manifesta ogni volta che è necessario creare una nuova Costituzione. Il potere costituente derivato, invece, è stabilito dalla Costituzione stessa – che indica espressamente anche gli organi competenti della revisione costituzionale o della sua riforma – e, di solito, si manifesta attraverso la procedura di riforma stabilita dalla stessa Costituzione. (A. M. García Barzelatto - E. Navarro Beltrán, *¿Hoja en Blanco?..*, cit., 10.)

agosto 1989, la sedicente “Costituzione Politica della Repubblica”. L’insediamento della Convenzione costituzionale, infatti, oltre ad aver avuto una serie di effetti *interna corporis* – quali l’elezione e la costituzione del suo Ufficio di presidenza, la creazione dei suoi organi interni, amministrativi e consultivi, e del personale, oltre ad altre decisioni normative, delle quali si parlerà in seguito – ha avuto un effetto istituzionale maggiore sui poteri dello Stato, confermando la sua piena assunzione del potere costituente originario. In effetti, i poteri costituiti non hanno potuto dettare riforme costituzionali, leggi o decreti che potessero interferire con il pieno esercizio delle competenze della Convenzione nella sua funzionalità e centralità, a meno di quelle promosse dalla costituente stessa, come avvenuto per la regolamentazione della rinuncia dei convenzionali in seguito al caso Roja Vades, analizzato quando si parlerà dei lavori dell’assemblea. Inoltre, la cd. “clausola dei limiti” summenzionata non avrebbe effetti giuridici e politici, come sostenuto invece dal professore Arturo Fernandois, secondo il quale vi erano espliciti limiti materiali al potere costituente democratico, con effetti vincolanti. A detta di Zúñiga si tratta di una delle “trappole” poste al processo costituente e alla Convenzione costituzionale, insieme al quorum dei 2/3 e alla cd. “hoja en blanco”. Tuttavia, si tratta solo di una trappola di scena, che designa limiti a rigore inutili e improduttivi in assenza della loro giustiziabilità, sollevati nell’ambito della delimitazione della competenza materiale della Convenzione e che sembrano ignorare l’elementare ovvero che il potere costituente originario, espressione della sovranità popolare, non ha limiti e competenze materiali all’interno del quadro statale e opera in un certo vuoto, essendo un potere radicale e rifondativo¹³⁵⁶. Inoltre, al momento di redigere e approvare il Regolamento generale la stessa assemblea costituente ha ritenuto opportuno – con 83 voti a favore e 69 contrari – inserire l’espreso riconoscimento del fatto che stava esercitando un potere costituente “originario”, proposto da *Pueblo Constituyente*, *Movimientos Sociales Constituyentes*, *Chile Digno* e dai rappresentanti dei popoli indigeni. Il primo articolo del suddetto regolamento, intitolato “Naturaleza y finalidad de la Convención Constitucional”, infatti, oltre a definire la costituente un’assemblea rappresentativa, paritaria e plurinazionale dichiara che a convocarla era stato il popolo cileno “para ejercer el poder constituyente originario”.

¹³⁵⁶ F. Zúñiga Urbina - E. Alvarado Parra, *Nueva Constitución y política constitucional*, Thomson Reuters, 2021, 16 e ss.

Come anticipato, il 24 dicembre 2019, è stata emanata la legge n. 21.200 che ha riformato la Costituzione vigente, inserendo una seconda parte al XV capitolo, intitolata “Del procedimiento para elaborar una nueva Constitución”. In base a tale riforma, il Presidente della Repubblica avrebbe convocato, il 26 aprile 2020, un Plebiscito Nazionale in cui, in linea con quanto stabilito nell’Accordo di novembre, i cittadini avrebbero ricevuto due schede: la prima contenete la domanda “¿Quiere usted una Nueva Constitución?” e le opzioni “Apruebo” o “Rechazo”, mentre sulla seconda i votanti avrebbero segnato la loro preferenza per l’organo incaricato di redigere la Costituzione ossia una *Convención Mixta Constitucional* o una *Convención Constitucional*. La legge stabilì anche che, in caso di vittoria dell’“Approvo”, l’elezione dei membri dell’Assemblea Costituente – che indipendentemente dal tipo di assemblea si sarebbero chiamati “Convencionales Constituyentes” – si sarebbe tenuta in concomitanza con le elezioni dei sindaci, dei consiglieri e dei governatori regionali per l’anno 2020¹³⁵⁷.

A seguito della pandemia da Covid-19, il 26 marzo 2020, il calendario è stato modificato con una nuova riforma costituzionale (legge n. 21.221), per cui il plebiscito in entrata si è svolto il 25 ottobre 2020 e l’elezione dei membri del Congresso, dei sindaci, dei consiglieri e dei governatori regionali, che inizialmente doveva tenersi il 25 ottobre 2020, è stata rinviata all’11 aprile 2021¹³⁵⁸. Il 6 aprile le elezioni sono state nuovamente rimandate al 15 e al 16 maggio, dopo che una precedente legge – la *Ley 21.317* che “Amplía a dos días las próximas elecciones municipales, de Gobernadores regionales y de Convencionales Constituyentes, fija reglas especiales para su desarrollo, y señala inscripción de Candidaturas en los términos que indica” – aveva stabilito che si sarebbero svolte in due giorni, ossia l’11 e il 12 aprile, e non in uno, come previsto fino a quel momento dal testo costituzionale. Infatti, nonostante l’avvio della campagna vaccinale per i membri dei seggi elettorali e per tutti coloro che avrebbero ricoperto ruoli o avuto responsabilità elettorali e l’inizio, del programma di vaccinazione per la popolazione sana a partire dai 59 anni, la Legge n. 21.324 ha rinviato le elezioni per l’assemblea costituente e quelle per i consigli municipali, per i governatori regionali e per i membri della Convenzione Costituente.

¹³⁵⁷ *Ley 21200 Modifica el capítulo XV de la Constitución Política de la República*, Ministerio Secretaría General de la Presidencia

¹³⁵⁸ C. Heiss, *¿Qué se juega en el plebiscito chileno del 25 de octubre?...*, cit., 4.

Lo scoppio della pandemia ha reso ulteriormente evidente la necessità di una nuova Costituzione in quanto lo Stato di diritto neoliberale ha dimostrato le sue carenze nel garantire persino il livello minimo di assistenza ai propri cittadini. Inoltre, l'Esecutivo, dopo aver dichiarato, il 18 marzo 2020, l'*Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe* – regolato dalla Costituzione (artt. 39-45) e dalla Legge Organica Costituzionale n. 18.415¹³⁵⁹ – ha utilizzato i propri poteri per far approvare con urgenza alcuni progetti di legge in materia di sicurezza, volti a contrastare le proteste, e ha bloccato le iniziative in materia sociale tra cui quelle che prevedevano un maggiore accesso ai servizi e alla tutela lavorativa. Ciò è stato possibile proprio grazie a quanto previsto dalla CPR, che, come si è visto nel precedente capitolo, attribuisce poteri eccessivi al Presidente della Repubblica; sancisce un sistema economico neoliberale che privilegia la libertà d'azione dei cosiddetti “gruppi intermedi” rispetto allo Stato; non garantisce i diritti economici, sociali e culturali; e, al fine di assicurare “l'uguaglianza formale”, acutizza le disuguaglianze, in quanto non stabilisce diritti specifici per gli appartenenti a gruppi svantaggiati. Il neoliberalismo, come sistema di governo, applica e generalizza i principi economici e di mercato a tutte le sfere della vita per cui lo Stato interviene solo per garantire il mantenimento delle condizioni del libero mercato. La Costituzione, quindi, assicura libertà e non diritti e ciò è particolarmente evidente nel settore della salute per cui i cittadini, ad esempio, hanno la libertà di scegliere un piano sanitario, ma non gli è garantito l'accesso ai servizi sanitari. Questi aspetti, già notevolmente problematici in situazioni ordinarie, nel contesto pandemico hanno esacerbato gli effetti negativi della disuguaglianza vissute in Cile dalla popolazione carceraria, dalle donne, dai lavoratori informali, dalle persone con disabilità, dai migranti, dalle popolazioni indigene e dagli appartenenti alla comunità LGBTQ⁺¹³⁶⁰.

¹³⁵⁹ A proposito delle misure adottate dal governo Piñera per far fronte alla pandemia da Covid-19 e alla loro discutibilità si rinvia a C. Heiss, *Chile entre el Estallido social y la pandemia*, in *Análisis Carolina*, n. 18/2020; L. Cofré, *Chile and COVID-19: A Constitutional Authoritarian Temptation*, in *Verfassungsblog*, 19/05/2020; R. Castiglioni, *La política chilena en tiempos de pandemia. Entre la (des)movilización social y la crisis sanitaria*, in *Nueva Sociedad*, n. 287/2020; C. Meléndez, *Chile 2020: pandemia y plebiscito constitucional*, in *Revista de ciencia política*, n.2/2021; V. Piergigli, *Dagli “stati di eccezione” al processo costituente. Una ricostruzione della recente esperienza cilena*, in *Dpce online*, n. 1/2021

¹³⁶⁰ B. Sepúlveda Hales - Y L. Vivaldi Macho, *¿Puede una nueva Constitución fortalecer la respuesta del Estado ante las emergencias?* in Aa. Vv., *Estado, pandemia y crisis social*, in *Revista Anales Séptima Serie*, n. 17/2020, 74 e ss.

Infine, il 25 ottobre 2020¹³⁶¹ si è svolto quello che può essere definito l'evento elettorale più importante per il Cile, dopo il plebiscito che ha aperto la strada alla transizione verso la democrazia il 5 ottobre 1988. La posta in gioco era la fine, dopo 32 anni, di una democrazia incompleta: come si è precedentemente illustrato, i graduali cambiamenti realizzati non sono riusciti a porre fine all'eredità autoritaria che incombe sul sistema politico cileno e la Costituzione Politica del 1980 ha continuato ad essere messa in discussione, da gran parte della cittadinanza, soprattutto a causa della sua mancata legittimità di origine, non essendo stata il risultato di un processo di deliberazione e di approvazione democratico, trasparente ed egualitario¹³⁶². Quella che è stata definita “la Costituzione di Pinochet”, inoltre, ha consacrato un regime caratterizzato da evidenti elementi in contrasto con la democrazia¹³⁶³.

L'ampio successo, al cd. “plebiscito de entrada” dei voti favorevoli, il 78,27% per il primo quesito e il 78,99% per la prima opzione proposta nel secondo, con una partecipazione elettorale considerata straordinaria in Cile – il 7.562.173 di votanti, che rappresentano il 50,9% degli aventi diritto, il tasso più elevato dalla abolizione, nel 2012, del voto obbligatorio –, ha aperto la strada alla elezione di una “Convenzione costituzionale”, costituita pertanto esclusivamente da membri eletti dal popolo¹³⁶⁴.

2. La regolamentazione del processo costituente

Il processo costituente intrapreso in Cile è stato caratterizzato da tre fasi, seguendo il modello del cosiddetto “reloj de arena” o “struttura a clessidra”: nella prima fase, è stata coinvolta l'intera popolazione, chiamata liberamente ad esprimersi, mediante plebiscito nazionale, sulla volontà di procedere o meno all'elaborazione della nuova Costituzione; la fase centrale ha visto coinvolto un ristretto numero di persone per la stesura materiale

¹³⁶¹ Il Governo cileno ha messo a disposizione dei cittadini un sito web (<https://www.gob.cl/procesoconstituyente/>) attraverso il quale, oltre ad informarsi sulle varie tappe del processo referendario, avrebbero potuto trovare informazioni relative al funzionamento degli organi costituenti e alla storia costituzionale del Paese. Sono, inoltre, stati pubblicati on line diversi volumi con accesso gratuito riguardanti il plebiscito costituzionale, tra questi si riporta Aa. Vv., *Glosario Constituyente Abreviado. Guía básica de conceptos y preguntas sobre el cambio constitucional*, Santiago del Cile, Editorial Usach, 2019

¹³⁶² A. M. García Barzelatto - E. Navarro Beltrán, *¿Hoja en Blanco? ...*, cit., 5.

¹³⁶³ C. Heiss, *¿Qué se juega en el plebiscito chileno del 25 de octubre?...*, cit., 1.

¹³⁶⁴ E. Bindi - T. Groppi - A. Pisaneschi, *Osservatorio sul processo costituente cileno. Presentazione*, in *Dpce online*, 27 novembre 2020, 1

dell'articolato costituzionale; la terza fase, ha riguardato la chiusura del procedimento tramite ratifica plebiscitaria con carattere obbligatorio (art. 142 Cost.)¹³⁶⁵. La prima fase, disciplinata dall'articolo 130 della Costituzione, si è svolta, come si è visto, il 25 ottobre quando circa l'80% de votanti si è dichiarato a favore dell'elaborazione di una nuova carta fondamentale da parte di una *Convención Constitucional* (CC). La seconda fase ha rappresentato il momento di scrittura vera e propria del testo costituzionale che, a norma di quanto previsto dalla Costituzione riformata, sarebbe dovuta durare 9 mesi dalla sua installazione prorogabili per 3 mesi, una sola volta (art. 137). Il lavoro della Convenzione sarà analizzato maggiormente nel dettaglio nel successivo paragrafo. In fine, sempre in base a quanto previsto dalla Costituzione stessa, il testo elaborato dalla costituente sarebbe dovuto essere trasmesso al Presidente, incaricato di convocare, entro 3 giorni dalla sua ricezione, un plebiscito costituzionale nazionale, attraverso il quale i cittadini avrebbero dovuto decidere se approvare o meno il testo. Si tratta della terza e ultima fase del processo costituente, coincidente con il cd. "plebiscito de salida" che, a norma dell'articolo 142, sarebbe stato caratterizzato dal suffragio obbligatorio per coloro che disponevano di un domicilio elettorale in Cile, prevedendo per i cittadini non votanti una multa da 0,5 a 3 unità fiscali mensili, a meno che non avessero dimostrato davanti al giudice competente di non aver votato per malattia, per assenza dal Paese, per trovarsi il giorno del plebiscito in un luogo distante più di duecento chilometri da quello in cui era registrato il domicilio elettorale o per qualsiasi altro grave impedimento. Lo stesso articolo prevede che in caso di vittoria dell'opzione "apruebo" la Costituzione vigente sarebbe stata abrogata a partire dalla data di pubblicazione del nuovo testo, mentre, in caso contrario, sarebbe rimasta in vigore. La "ratifica" della Legge fondamentale a mezzo referendum popolare rappresenta l'applicazione del principio, elaborato, durante la Rivoluzione francese, da Condorcet, per cui il popolo non delega il diritto di accettare o di rifiutare la propria Costituzione¹³⁶⁶ in quanto ha sempre il diritto a rivederla, riformarla o cambiarla perché una generazione non può sottomettere alle proprie leggi le generazioni future.

La riforma costituzionale del 24 dicembre 2019 oltre a stabilire, come già illustrato, lo svolgimento dei due plebisciti e la durata dei lavori costituenti, ha previsto, all'articolo

¹³⁶⁵ D. M. Castano Vargas, "Un'Assemblea Costituente per il Cile", in *federalismi.it*, n. 33/2020, 39

¹³⁶⁶ G. Morbidelli, *Costituzioni e costituzionalismo* in G. Morbidelli - L. Pegoraro - A. Rinella - M. Volpi, *Diritto Pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2016, 150-151

135 della Costituzione, alcune disposizioni speciali volte a limitare la Convenzione sia riguardo i suoi poteri nei confronti degli altri organi dello Stato che per quanto concerneva la redazione del testo. In particolare, tale articolo sancisce che «la Convención no podrá intervenir ni ejercer ninguna otra función o atribución de otros órganos o autoridades establecidas en esta Constitución o en las leyes » (c. 1) e che «Le quedará prohibido a la Convención, a cualquiera de sus integrantes o a una fracción de ellos, atribuirse el ejercicio de la soberanía, asumiendo otras atribuciones que las que expresamente le reconoce esta Constitución» (c. 3). È, quindi, esclusa espressamente la possibilità che la Convenzione possa arrogarsi facoltà proprie di altri organi¹³⁶⁷, assicurando il regolare funzionamento dello Stato e la piena vigenza della Costituzione del 1980 in quanto «mientras no entre en vigencia la Nueva Constitución en la forma establecida en este epígrafe, esta Constitución seguirá plenamente vigente, sin que pueda la Convención negarle autoridad o modificarla» (c. 2).

Vale la pena notare che le proposte della Commissione tecnica, designata per metà dal governo e per metà dall'opposizione nel novembre 2019 per guidare l'istituzionalizzazione del processo costituente, sono state riconosciute sia dalla legge di riforma costituzionale che dal decreto presidenziale che ha indetto il plebiscito. Queste esprimono i principi fondamentali – già contenuti in tutte le Costituzioni cilene, così come in ogni Stato di diritto – che devono essere irriducibilmente presenti nella cosiddetta “pagina bianca” che sarà la base per la redazione della nuova Costituzione¹³⁶⁸. La legge 21.200 ha, infatti, previsto che «el texto de Nueva Constitución que se someta a plebiscito

¹³⁶⁷ Tale previsione è stata inserita alla luce delle precedenti esperienze costituenti dell'area andina e in particolare quella colombiana, ecuadoregna e boliviana. Le ultime due sono state trattate nel capitolo introduttivo a questa parte dell'elaborato di tesi, per tanto, in questa sede, si analizzerà succintamente quanto successo in Colombia. Dopo l'ampia vittoria del “sì”, con l'88% dei voti, al referendum per l'istituzione di un'assemblea con la funzione di riformare la Costituzione in vigore dal 1886, il neopresidente César Gaviria condusse i negoziati con i principali partiti politici del Paese, che condussero alla conclusione di un accordo politico sull'Assemblea Costituzionale, firmato il 23 agosto 1990. Il contenuto di questo accordo venne incorporato in un decreto legislativo che stabilì, tra le altre questioni, i tempi di funzionamento dell'Assemblea, i seggi riservati con diritto di parola per i gruppi guerriglieri smobilitati, il *quorum* per l'approvazione del regolamento, il sistema elettorale per l'elezione della costituente e il meccanismo di convalida del testo finale. Il punto 4 dell'accordo – che proibiva di modificare la durata del mandato delle autorità elette quell'anno, le questioni che riguardano gli impegni internazionali dello Stato e il sistema repubblicano di governo – fu dichiarato inapplicabile dalla Corte Suprema di Giustizia. Diversi analisti concordano sul fatto che questa decisione trasformò quella che doveva essere un'assemblea costituzionale competente a riformare la Costituzione in un'assemblea costituente vera e propria (M. G. Meza-Lopehandía, *Elementos del proceso constituyente colombiano. Funcionamiento de la Asamblea Constituyente de 1991*, in *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*, 2020, 1-3).

¹³⁶⁸ A. M. García Barzelatto, E. Navarro Beltrán, *¿Hoja en Blanco?...*, cit., 23

deberá respetar el carácter de República del Estado de Chile, su régimen democrático, las sentencias judiciales firmes y ejecutoriadas y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes» (art. 135. 4).

A proposito del contenuto della nuova Costituzione, infatti, parte della dottrina ha parlato di “hoja en blanco”, accusando di poca lungimiranza i legislatori. A tal proposito è possibile sostenere che, in realtà, un contenuto minimo vi sia, ossia quello precedentemente illustrato previsto dal quarto comma dell’articolo 135. A tal proposito, però, appare opportuno evidenziare che, in base a quanto disposto dal primo comma dell’articolo 136 (*De la reclamación*)¹³⁶⁹, non è stata attribuita a nessun organo terzo la competenza a giudicare nel merito i lavori della Convenzione Costituente e l’aderenza delle sue decisioni all’*Acuerdo Por la Paz Social y la Nueva Constitución* e alle leggi costituzionali emanate per la sua applicazione.

Secondo un’altra parte della dottrina, ad essere realmente una “pagina bianca” è stata la disciplina dei lavori della Convenzione che non si baserà su un testo previo, ma solo su poche regole fondamentali, stabilite dall’articolo 133 della Legge n. 21.200, intitolato *Del funcionamiento de la Convención*¹³⁷⁰, ossia: l’Assemblea si riunirà a giugno 2021, entro 15 giorni dall’entrata in vigore del decreto presidenziale che la convoca, in un luogo stabilito dal Presidente stesso o nella sede del Congresso (c. 1). Tale articolo, inoltre, sancisce che «en su primera sesión, la Convención deberá elegir a un Presidente y a un Vicepresidente por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio» (c. 2) e «deberá aprobar las normas y el reglamento de votación de las mismas por un quórum de dos tercios de sus miembros en ejercicio» (c. 3). In base a quanto sancito, oltre che per l’elezione del Presidente e del Vicepresidente, il *quorum* dei 2/3 rappresenta la regola basica per il funzionamento della Costituente, che non potrà in alcun modo essere sostituito, così come dovranno rimanere invariati le procedure e il funzionamento previsto per i suoi lavori (c. 4).

La legge n. 21.200 prevede, come anticipato, anche la possibilità di interpellare la Corte Suprema in caso di violazione delle norme procedurali applicabili alla Convenzione, contenute nella legge e negli accordi generali della Convenzione (art. 136, c. 1). A farlo

¹³⁶⁹ «En ningún caso se podrá reclamar sobre el contenido de los textos en elaboración» e «ninguna autoridad, ni tribunal, podrán conocer acciones, reclamos o recursos vinculados con las tareas que la Constitución le asigna a la Convención, fuera de lo establecido en este artículo».

¹³⁷⁰ C. Heiss, *¿Qué se juega en el plebiscito chileno del 25 de octubre?...*, cit., 4.

dovranno essere almeno $\frac{1}{4}$ dei membri dell'Assemblea costituente e a giudicare, entro 5 giorni, saranno cinque membri della Corte Suprema, estratti a sorte, in occasione di ogni ricorso (c. 2). La procedura per la presentazione e la risoluzione dei reclami sarà stabilita in un *Auto Acordado* adottato dalla Corte stessa, che non sarà soggetta al controllo stabilito dall'articolo 93 della CPR (c. 3), e la sentenza, che potrà solo eventualmente annullare l'atto, dovrà essere emanata entro dieci giorni dalla presentazione della questione. Contro le decisioni di cui al presente articolo non è ammessa alcuna azione o ricorso. (c. 4).

In materia elettorale, oltre alla normativa analizzata precedentemente, dato che la riforma costituzionale del 24 dicembre 2019 aveva lasciato in sospeso diverse questioni, sulle quali le parti non avevano raggiunto un accordo, si è reso necessario emanare un'ulteriore riforma costituzionale, il 24 marzo 2020. La legge n. 21.216 ha introdotto tre disposizioni transitorie con l'obiettivo di stabilire regole speciali volte a disciplinare i requisiti per presentare candidature indipendenti e le modalità per garantire la parità di genere, sia nelle candidature che nella formazione dell'organo costituente.

Per quanto riguarda l'elezione dei candidati indipendenti, è stato previsto che questi si sarebbero potuti presentare singolarmente, come indipendenti in liste partitiche o in liste formate da due o più candidati indipendenti, valide esclusivamente nel distretto elettorale in cui avessero dichiarato la loro candidatura. In particolare, la XXIX disposizione transitoria ha stabilito, al quarto comma, che «cada candidato o candidata que conforme la lista, considerado individualmente, requerirá el patrocinio de un número de ciudadanos independientes igual o superior al 0,4 por ciento de los que hubieren sufragado en el distrito electoral en la anterior elección periódica de diputados, de acuerdo con el escrutinio general realizado por el Tribunal Calificador de Elecciones, con un tope de 1,5 por ciento por lista de quienes hubieren sufragado en el distrito electoral respectivo»¹³⁷¹ prevedendo una percentuale di cittadini inferiore rispetto a quella prevista, per lo stesso tipo di candidature, dall'art. 13 della *Ley Órgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios* (n. 18.700) pari allo 0.5%¹³⁷². Al successivo comma è contenuto

¹³⁷¹ *Ley 21216 Modifica la Carta Fundamental para permitir la conformación de pactos electorales de independientes y garantizar la paridad de género en las candidaturas y en la integración del órgano constituyente que se conforme para la creación de una Nueva Constitución Política de la República*, Ministerio Secretaría General de la Presidencia

¹³⁷² *DFL 2 fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley n°18.700, Órgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios*, Ministerio Secretaría General de la Presidencia

il rimando proprio a questa legge per quanto riguarda la dichiarazione e l'iscrizione delle liste formate da candidati indipendenti. Si ritiene sia stata particolarmente problematica, data la situazione derivata dalla pandemia dal Covid-19, la previsione, contenuta all'articolo 14 della legge n. 18.700, in base alla quale «el patrocinio de candidaturas independientes deberá suscribirse ante notario por ciudadanos con derecho a sufragio que declaren bajo juramento o promesa no estar afiliados a un partido político legalmente constituido o en formación, y cuyos domicilios electorales registrados en el Registro Electoral correspondan al distrito o circunscripción senatorial, según se trate de elecciones de diputados o senadores. Será notario competente cualquiera del respectivo territorio». Ciò, ha rappresentato un fattore significativo di disuguaglianza tra i candidati partitici e quelli indipendenti in quanto era presumibile, data la circostanza, che molti cittadini non si sarebbero recati presso un notaio per consegnare la propria firma e questo avrebbe potuto ulteriormente incrementare il naturale predominio dei candidati partitici all'interno della Convenzione Costituente. Come dimostrato dalle scelte degli elettori, che si illustreranno a breve, tale misura non ha rappresentato un impedimento concreto a che i cittadini dimostrassero il loro malcontento nei confronti della classe politica.

Per quanto riguarda, invece, il secondo aspetto regolamentato dalla legge 21.216 ossia la parità di genere¹³⁷³ è stato previsto che le liste dei partiti politici, dei patti elettorali o di quelli indipendenti, avrebbero dovuto indicare, nell'ordine dei candidati in ogni circoscrizione elettorale, come primo nominativo quello di una donna seguito da quello di un uomo e mantenere tale alternanza. Il sistema previsto per l'elezione della Convenzione è stato, quindi, orientato al raggiungimento della parità di rappresentanza tra uomini e donne per cui nei distretti con un numero pari di seggi si sarebbe eletto un numero uguale di uomini e donne, mentre nei distretti con un numero dispari di seggi, la differenza tra uomini e donne non sarebbe potuta essere superiore ad un seggio.

È possibile affermare che le recenti riforme alla Costituzione cilena abbiano introdotto, nella Legge fondamentale, un nuovo concetto di rappresentanza, più complesso e attuale,

¹³⁷³ Per ulteriori approfondimenti è possibile fare riferimento all'articolo V. Undurraga, *Engendering a constitutional moment: The quest for parity in the Chilean Constitutional Convention*, I•CON, vol. 18, n. 2/2020 e a proposito dei fattori che hanno determinato che il Cile iniziasse a porre rimedio al suo "debito storico" nei confronti dell'inclusione delle donne nello spazio pubblico si rimanda a M. Hafemann Berbelagua, *Chile, de la exclusión a la paridad: Participación de mujeres en política y la convención constitucional*, in *Política. Revista De Ciencia Política*, n. 2/2020.

che non si esaurisce nella concezione di rappresentanza politica¹³⁷⁴ intesa come esistenza di un rapporto fiduciario tra rappresentante e rappresentato. Si sta facendo riferimento alla cosiddetta rappresentanza sociologica o descrittiva elaborata da Sartori, secondo il quale nel significato sociologico qualcuno è «rappresentativo di» nel senso che impersona talune caratteristiche esistenziali del gruppo, della classe, o della professione dalla quale proviene e appartiene¹³⁷⁵. Secondo Sartori, nel caso della rappresentazione sociologica la caratteristica differenziale è la somiglianza, la coincidenza, l'*idem sentire* tra rappresentante e rappresentato per cui il metodo di designazione del rappresentante è accessorio. Dal momento che ciò che deve essere garantito è la somiglianza, il requisito fondamentale è che chi rappresenta sia rappresentativo, rispecchiando fedelmente (personificando) le aspirazioni o le singolarità del collettivo¹³⁷⁶. Elemento centrale della rappresentanza, quindi, non è solo l'autorizzazione o la responsabilità dei delegati di fronte agli elettori ma la somiglianza, sociologica appunto, tra rappresentanti e rappresentati.

In Cile si è deciso di applicare tale concezione in due momenti ossia quello che precede l'elezione, essendo prevista la parità nelle nomine, e nella distribuzione dei seggi, prevedendo un meccanismo di correzione che avrebbe garantito la parità – tra il 45% e il 55% – di donne e uomini.

Tale concezione della rappresentanza, però, è stata a lungo applicata solo parzialmente in quanto, fino alla fine del mese di dicembre 2020, non era stata approvata una riforma che prevedesse l'istituzione di seggi riservati alle popolazioni indigene, di cui, secondo il censimento realizzato nel 2017, si dichiara parte il 12,5 % della popolazione¹³⁷⁷. Si tratta di un numero particolarmente consistente non solo per la percentuale in sé, ma anche in quanto si tratta di un'autodichiarazione e data la discriminazione sistemica nei confronti di questi collettivi è presumibile che in realtà fosse solo parziale.

L'importanza della questione è evidente sia in quanto si tratta di una parte consistente della popolazione, le cui rivendicazioni sono state un elemento fondamentale dei

¹³⁷⁴ Sul concetto di rappresentanza politica si rimanda A. F. Lanchester, *Teoria e prassi della rappresentanza politica nel ventesimo secolo* in S. Rogari (a cura di), *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo*, Firenze University Press, 2006

¹³⁷⁵ G. Sartori, *La rappresentanza politica*, in Biblioteca del Senato "Giovanni Spadolini", *La lezione di Sartori. La rappresentanza politica*, 2018, 11

¹³⁷⁶ M. Zafra Víctor, *El concepto de representación política en la teoría de la democracia de Giovanni Sartori* in *Revista Española de Ciencia Política*, n. 39/2015, 50

¹³⁷⁷ C. Heiss, *¿Qué se juega en el plebiscito chileno del 25 de octubre...*, cit., 4.

movimenti sociali, sia in ottica comparativa sincronica. Infatti, negli ultimi trent'anni, in America latina sono state elaborate nuove Costituzioni, originali e innovative nel panorama comparato: dalla Costituzione "cittadina" del Brasile, del 1988, sino alla Costituzione "plurinazionale" della Bolivia, del 2009, passando per Colombia, Venezuela, Ecuador, nonché per le riforme di Argentina, Messico, Uruguay, Cile e Nicaragua.¹³⁷⁸ Queste esperienze, per quanto sono state per diversi aspetti problematiche e sono sorte all'ombra del populismo latinoamericano, hanno "contribuito all'emersione effettiva delle nuove soggettività riconosciute dalle Costituzioni del trentennio, realizzando quel "giro decolonial", che ha significato appunto emancipazione dai condizionamenti oppressivi ed escludenti di un diritto di matrice coloniale e non autoctona¹³⁷⁹. Quanto appena affermato è particolarmente evidente in quello che è stato definito, dal giurista ecuadoregno Ramiro Ávila Santamaría, il *constitucionalismo andino*, e illustrato in apertura di questa parte dell'elaborato, risultante dalle recenti costituzioni di Ecuador e Bolivia, essendo caratterizzato dalla volontà di passare da una forma di Stato tradizionale, neoliberale, a uno Stato del *Buen Vivir*, con chiari riferimenti alla cultura indigena. Questo salto paradigmatico è evidente in quelle che possono essere definite le "originalità" contenute da queste Costituzioni ossia i riferimenti alla *Pacha Mama*, alla Plurinazionalità, alla Democrazia Comunitaria, alla Giustizia Indigena e all'Interculturalità¹³⁸⁰.

Come anticipato, il 21 dicembre 2020 è stata promulgata la Ley 21.298 che ha previsto la presenza di 17 seggi per i popoli indigeni proporzionalmente alla loro consistenza numerica, in particolare: sette seggi per i Mapuche, due per gli Aymara e uno per ciascuno degli altri popoli (Rapa Nui, Quechua, Atacameño, Diaguitas, Collas, Kawéskar, Yaganes e Changos).

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

Il 15 e 16 maggio, quasi 7 mesi dopo la loro data originale, fissata per il 25 ottobre 2020, si sono tenute le elezioni delle e dei *convencionales constituyentes*, incaricati di redigere

¹³⁷⁸ M. Carducci, *Costituzionalismo emancipatorio e "ciclo progressista" in America latina*, cit., 107

¹³⁷⁹ Ibidem, 121

¹³⁸⁰ D. Lascarro-Castellar - J. Mejía Turizo, *Nuevo constitucionalismo en Latinoamérica...*, cit., 13

la proposta di una nuova legge fondamentale. Con l'elezione dei 155 rappresentanti è iniziata la seconda fase del processo costituente, che come costituzionalmente previsto sarebbe durata un lasso di tempo dai 9 ai 12 mesi. Queste elezioni hanno affrontato una doppia sfida, dal punto di vista dell'organizzazione del processo elettorale: si sono svolte nel mezzo di una pandemia, con il maggior numero di posizioni da eleggere nelle elezioni che si terranno nel 2021, e in due giorni di votazione, situazione inedita in un Paese senza meccanismi di voto alternativi e con una crisi di fiducia nelle istituzioni politiche¹³⁸¹.

L'affluenza a questa tornata elettorale è stata inferiore rispetto al plebiscito d'entrata, in quanto, secondo i dati del Servel¹³⁸², hanno votato 6.458.760 elettori, corrispondenti al 43,5% della lista elettorale totale, rispetto ai 7.562.173, corrispondente al 50%, che hanno votato il 25 ottobre 2020. Il calo dell'affluenza potrebbe essere dovuto a tre elementi. In primo luogo, diverso è stato lo scenario di contagio generato dalla pandemia. In concomitanza con l'elezione della Convenzione vi erano circa 6.000 casi al giorno, contro quelli, nettamente inferiori, registrati ad ottobre 2020, il 24 ottobre, ad esempio, erano circa 1.600 al giorno, e ciò quindi aveva generato una sensazione di maggiore sicurezza. In secondo luogo, anche se questa elezione era attrattiva, non è stata un'elezione facile in termini di identificazione con un candidato e con un programma, a causa dell'alto numero di liste e dei loro componenti. Infine, il secondo giorno di votazioni, domenica 16 maggio, ci sono state molte lamentele da parte dei cittadini riguardo la fluidità dei trasporti pubblici, il che potrebbe essere stato anche un fattore della bassa affluenza, soprattutto nelle zone rurali o nelle zone alla periferia dei centri urbani¹³⁸³.

Passando ad analizzare la composizione della Convenzione vengono in rilievo due elementi particolarmente significativi, perfettamente in linea con gli assi portanti della normativa in materia di elezione dei convenzionali precedentemente analizzata, ovvero l'appartenenza di genere degli eletti e quella partitica.

La Convenzione, infatti, rappresenta un *unicum* nello scenario comparativo anche per il suo carattere paritario e per il gran numero di indipendenti che vi hanno preso parte.

¹³⁸¹ D. Zovatto - M. Jaraquemada, *Análisis de las elecciones en Chile*, in *Idea Internacional*. News, 28/05/2021

¹³⁸² Servel, *Servel entrega boletín final y hace positivo balance de doble jornada de elecciones*, 17/05/2021

¹³⁸³ P. Poo, *Análisis del resultado de las elecciones a la Convención Constitucional. Un abordaje desde los bienes de la naturaleza*, Heinrich Böll Stiftung. Cono Sur, 2020, 6-7

Quella cilena ha rappresentato, infatti, il primo caso di un'assemblea costituente elettiva perfettamente paritaria. È possibile rinvenire dei precedenti, considerando i processi costituenti dell'ultima decada, nella *Convention on the Constitution* irlandese, composta da un numero paritario di uomini e donne selezionati però non attraverso un'elezione bensì aleatoriamente, con lo scopo di rappresentare il più fedelmente possibile il corpo elettorale. Anche la *Stjórnlagaráð* (assemblea costituente) islandese è stata composta da 25 esponenti della società civile, tenendo presente l'esigenza del rispetto di alcuni parametri pluralistici tra i quali la parità di genere e la composizione risultò ripartita tra 10 donne e 15 uomini. In Bolivia, invece, la "equidad de genero" fu prevista esclusivamente nella composizione delle liste elettorali attraverso l'alternanza e comportò l'elezione di 88 (34,51%) donne su un totale di 255 costituenti. In Tunisia nonostante fosse stato previsto e rispettato la parità nella composizione delle liste elettorali, risultarono elette solo 49 donne dei 217 seggi, ossia il 24 %, in quanto la grande maggioranza dei capilista fu costituita da uomini.

Per evitare tale distorsione, nel caso cileno non è stata prevista solo l'alternanza all'interno delle liste elettorali, ma meccanismi di correzione in modo che la differenza massima oscillasse tra il 45% di rappresentanti di un genere e il 55% a favore dell'altro. Gli obiettivi perseguiti da questa misura sono stati legati al rafforzamento del carattere democratico e inclusivo del testo costituzionale, attuando così il principio di uguaglianza nel suo aspetto materiale e non solo formale. Infatti, la parità politica, tradotta nella possibilità per le donne di partecipare alle decisioni strategiche, richiedeva un nuovo patto sociale in cui si riconoscesse la necessità del contributo di entrambi i sessi. Di conseguenza, la decisione della maggioranza degli elettori cileni che hanno votato nell'ottobre 2020 è stata un impulso a ripensare la rappresentanza in modo dicotomico, chiedendo la uguale partecipazione di uomini e donne nella redazione della Magna Carta¹³⁸⁴. Proprio per questo, come si è visto, la XXIX disposizione transitoria ha previsto che le liste dei partiti politici, dei patti elettorali o di quelli indipendenti, avrebbero dovuto indicare, nell'ordine dei candidati in ogni circoscrizione elettorale, come primo nominativo quello di una donna seguito da quello di un uomo e mantenere tale alternanza. Il sistema elettorale previsto, inoltre, essendo orientato al raggiungimento della parità di

¹³⁸⁴ S. Ragone - J. I. Núñez Leiva, *Algunas coordinadas esenciales sobre la Convención Constitucional*, in *Dpce online*, n. 1/2021

rappresentanza, prevedeva che nei distretti con seggi pari si sarebbe eletto un numero uguale di uomini e donne, mentre nei distretti dispari, non sarebbe potuta risultare una differenza tra i due generi superiore ad un seggio¹³⁸⁵. In questi ultimi, quindi, è stata prevista l'applicazione di una correzione, nei casi in cui il risultato non fosse di per sé paritario. Pertanto, i candidati eletti del genere sovrarappresentato meno votati sono stati sostituiti dai quei candidati non eletti del genere opposto – dello stesso partito, lista o patto – che avevano ricevuto più voti. La logica sottesa a questa misura è stata assicurare la presenza di più donne nella Convenzione, auspicando l'adozione di un approccio di genere nell'elaborazione del nuovo testo¹³⁸⁶. Sorprendentemente, la correzione dinanzi illustrata è stata applicata in 11 casi a favore di uomini e solo in 5 casi a favore di donne. L'Assemblea Costituente, in fine, è risultata composta da 78 uomini e 77 donne¹³⁸⁷. In seguito alla rinuncia del convenzionale Rojas Vade, che sarà trattata nel dettaglio successivamente, la composizione è risultata esattamente paritaria.

Un'altra grande sorpresa delle elezioni alla costituente è legata al secondo profilo in analisi ossia l'appartenenza partitica dei e delle *convencionales* e, in particolare, il gran numero di seggi ottenuti dalle liste di indipendenti non legati a nessun partito politico. I candidati di queste liste hanno ottenuto, infatti, un totale di 48 seggi – divisi principalmente tra la *Lista del Pueblo* con 27 eletti e *Indipendientes No Neutrales* con 11. È rilevante anche il risultato della lista *Apruebo Dignidad* – composta da *Frente Amplio*, Partito Comunista e altri conglomerati di sinistra – che ha ottenuto 28 seggi. I grandi perdenti in queste elezioni sono stati, invece, i partiti politici tradizionali. Da un lato, la lista *Chile Vamos* – che riuniva i partiti politici di destra e di centro-destra, che sostenevano il governo allora in corso guidato da Sebastián Piñera – ha ottenuto 37 seggi, molto al di sotto del terzo dei rappresentanti a cui questo gruppo aspirava, per influenzare in modo decisivo la Convenzione. Addirittura peggiore è stato il risultato ottenuto dai partiti della “Ex Concertación”, che hanno governato il paese tra il 1990 e il 2010, ora riuniti sotto il nome di *Lista del Apruebo*, che hanno ottenuto 25 seggi¹³⁸⁸. In percentuali,

¹³⁸⁵ R. Iannaccone, *La Convezione Costituente cilena: un'importante possibilità per il costituzionalismo contemporaneo*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 1/2021, 5

¹³⁸⁶ S. Ragone - J. I. Núñez Leiva, *Algunas coordenadas esenciales sobre la Convención Constitucional*, cit., 3.

¹³⁸⁷ P. Poo, *Análisis del resultado de las elecciones a la Convención Constitucional...*, cit., 7

¹³⁸⁸ M. Oñate Salas - M. Sanhueza González, *Las elecciones de Convencionales Constituyentes para la redacción de la nueva Constitución de Chile*, in *Dpce online*, n. 1/2021, 3

i partiti politici tradizionali di destra hanno ottenuto il 24% dei seggi, il centro-sinistra il 16%, la sinistra parlamentare il 18%, i popoli indigeni circa l'11% –equivalente ai 17 seggi riservati – e le due liste maggioritarie di indipendenti il 16% la *Lista del Pueblo* e il 7% *Independientes No Neutrales*, con il restante 8% dei seggi, ovvero 10, occupati da indipendenti. Se si considera, infatti, nel calcolo complessivo dei membri “indipendenti” anche quelli eletti all'interno di liste partitiche e i rappresentanti dei popoli indigeni, il loro numero complessivo è pari a 95. Questa composizione ha lasciato presagire, fin dall'inizio, che il processo costituente e il suo risultato sarebbero stati caratterizzati da una buona dose di incertezza, in quanto, anche se tutti gli eletti avevano dovuto presentare programmi e alcune delle loro proposte erano note e conosciute fin dall'inizio, si trattava per lo più di persone senza precedente esperienza nel settore pubblico e che non rispondevano ad alcun partito, appartenenza che tende a ordinare all'interno dei gruppi i dibattiti e a dare più prevedibilità all'azione dei membri¹³⁸⁹.

Da quanto appena analizzato, è evidente la profonda sconfitta dei partiti politici tradizionali, che hanno governato il Paese negli ultimi 30 anni, e l'emergere di nuove forze politiche che, molto probabilmente, rimodelleranno il sistema politico nazionale¹³⁹⁰. Da una parte, un elemento da sottolineare è che la destra tradizionale non è riuscita ad assicurarsi i seggi necessari per poter bloccare questioni complesse per il suo settore, e anche per questo, nonostante i suoi rappresentanti abbiano partecipato alla scrittura della proposta di nuova Costituzione, al momento della campagna per l'approvazione o meno del testo si è schierata a favore del “rechazo”. Allo stesso tempo, nessuna forza politica rappresentata nella Convenzione costituzionale è stata in grado di imporre da sola la sua visione, e ciò ha comportato la costante ricerca di compromessi e, anche, l'adozione di disposizioni che non si discostassero eccessivamente dallo *status quo*.

¹³⁸⁹ D. Zovatto - M. Jaraquemada, *Análisis de las elecciones en Chile*, cit.

¹³⁹⁰ M. Oñate Salas - M. Sanhueza González, *Las elecciones de Convencionales Constituyentes...*, cit., 3

4. I lavori della Costituente*

4.1 Il primo semestre

Il 20 giugno 2021, conformemente con le disposizioni costituzionali, il presidente Sebastián Piñera ha firmato il Decreto di convocazione della prima sessione della Convenzione Costituzionale, prevedendone la prima riunione il 4 luglio 2021, alle ore 10 nell'edificio dell'ex *Congreso Nacional* (art. 1) e stabilendo che la *Secretaria Relatora del Tribunal Calificador de Elecciones* avrebbe diretto, provvisoriamente, la sessione e l'elezione del o della Presidente della Convenzione Costituzionale, in ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 133 della Costituzione. Quest'ultimo prevedeva, altresì, una struttura basica della costituente ovvero un Presidente e un Vicepresidente, una *Secretaría Técnica* formata da «personas de comprobada idoneidad académica o profesional» e un *Comité externo* competente ad amministrare le assegnazioni conferite dal regolamento interno ai membri dell'Assemblea Costituente.¹³⁹¹

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

* Gli eventi relativi ai lavori della Convenzione Costituzionale sono stati ricostruiti basandosi principalmente sui documenti elaborati dalla Convenzione stessa (in particolare, le sezioni “noticias” e “documentos” della pagina web della costituente), la rubrica settimanale “Claves de esta semana en la Convención Constitucional” dell'Università del Cile a cura di V. H. Moreno Soza, il “Boletín diario” di *La Neta*, e le analisi di due osservatori ovvero l'*Observatorio Nueva Constitución* e l'*Observatorio Latinoamericano sobre el proceso constituyente de Chile*

¹³⁹¹ L. Sierra, *Estructura de Asambleas Constituyentes en América Latina...*, 1

necessità di dialogo per raggiungere accordi sarebbe stata la sfida principale dei lavori costituenti.¹³⁹²

Come era immaginabile¹³⁹³, la Convenzione ha approvato, a larga maggioranza, l'allargamento del suo ufficio di presidenza da 2 a 9 membri e la procedura per l'incorporazione delle sette vicepresidenze aggiunte. Inoltre, su proposta di *Movimientos Sociales Constituyentes*, *Lista del Pueblo* e *Chile Digno*, è stato deciso che la *mesa directiva* avrebbe rispettando i criteri di correttezza plurinazionale – per cui due vicepresidenze sarebbero state riservate ai rappresentanti dei popoli indigeni –, di decentralizzazione e di genere. Riguardo quest'ultimo aspetto, il testo approvato ha stabilito che il genere maschile non avrebbe potuto superare il 50% del numero totale di vicepresidenze e ha precisato che tale regola non sarebbe stata applicabile alle donne o ad altre identità di genere minoritarie, riconoscendo l'esistenza di modelli storici di sottorappresentazione, ponendo così le basi per la normativa che in seguito è entrata a far parte della proposta costituzionale. Altro elemento particolarmente significativo e innovativo è stato, oltre alla correzione di genere, quella di decentralizzazione,

¹³⁹² Observatorio Nueva Constitución, *Ánàlisis Constituyente n°1: La instalación de la Constituyente*, 06/07/2021

¹³⁹³ In particolare, il politologo Carlos Fuentes ha rilevato come fosse opportuno, per la Convenzione Costituente, risolvere come prima questione la composizione dell'ufficio di presidenza decidendo se mantenere la composizione prevista dalla Costituzione di due membri (presidenza e vicepresidenza) o, dato il carattere multipartitico della realtà cilena, stabilire una *mesa directiva* più numerosa, ritenuta più efficace in quanto avrebbe svolto un ruolo fondamentale nella gestione del funzionamento della Convenzione definendo gli aspetti procedurali e guidando alcune discussioni (C. Fuentes, *La primera batalla de la Convención: El reglamento*, in *Ciper Académico*, 27/02/2021). Il politologo ha anche sottolineato come un ufficio di presidenza composta da soli due membri sarebbe stato dominato da un solo settore e ciò avrebbe potuto generare sospetti e conflitti costanti con la plenaria. Per questo ha avanzato la proposta di istituire un ufficio di presidenza composto da 3 a 5 membri, con l'obiettivo di assicurare la rappresentanza delle minoranze e il coinvolgimento dell'opposizione (V. Matus Barahona, *La propuesta de Contexto para el reglamento de la Convención Constitucional*, in *Contexto*, 21/01/2021).

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

prevedendo che, delle cinque vicepresidenze non corrispondenti ai seggi riservati, almeno tre sarebbero state rappresentative di regioni diverse dalla quella Metropolitana. Pertanto è stato approvato anche un meccanismo di correzione, presentato dal *Frente Amplio*, ovvero il sorteggio.

La Plenaria, inoltre, ha approvato la creazione di una procedura per la revoca delle cariche¹³⁹⁴, configurata come una sorte di mozione di censura. È stato previsto che, in qualsiasi momento e su richiesta di almeno un terzo dei costituenti, poteva essere richiesta la revoca di una vicepresidenza nel caso in cui avesse perso la fiducia della Plenaria. Questa sarebbe stata effettiva all'ottenere il voto favorevole della maggioranza assoluta dei membri. Infine, è stata stabilita la rotazione dei componenti dell'Ufficio di presidenza, prevedendo che tutte le posizioni sarebbero state sostituite almeno una volta e che i suoi membri sarebbero stati in carica per la durata determinata dal regolamento della Convenzione.

Al momento dell'inizio dei suoi lavori, il secondo tema chiave che la Convenzione Costituzionale ha dovuto risolvere, dopo quello già illustrato della composizione della *mesa directiva*, è stata l'organizzazione del lavoro in commissioni¹³⁹⁵. Le "norme di base

¹³⁹⁴ In molti regolamenti interni, i componenti dell'ufficio di presidenza temporaneamente assenti sono sostituiti dal membro immediatamente successivo nella gerarchia. Nei casi di assenze più lunghe, la tendenza è stata quella di stabilire meccanismi di sostituzione permanente. In Bolivia, ad esempio, era stato previsto che se un membro della *mesa directiva* si dimetteva o era assente per più di 15 giorni, sarebbe stata ripetuta l'elezione per quella posizione. Allo stesso tempo, ci possono essere procedure e motivi espliciti per la destituzione o l'*impeachment* dei membri dell'ufficio di presidenza in caso di inadempienza dei loro doveri o di mancato rispetto degli standard di condotta e integrità della Convenzione (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Consideraciones para el reglamento de la convención constitucional. Aprendizajes de la experiencia internacional*, marzo 2021, 32). In Cile, non è stata assunta nessuna decisione di questo tipo in quanto la stessa riforma costituzionale ha previsto che sarebbe stata adottata la regolamentazione prevista per deputati e senatori, e ciò ha comportato alcuni problemi per i lavori della Convenzione e, in particolare, per la sua legittimità.

¹³⁹⁵ Secondo l'esperienza internazionale (S.v. ONU, *Guía para la elaboración de constituciones preparada por un constitutionmaker. Reglamentos*, agosto 2014) e alcune proposte nazionali, il lavoro della Convenzione sarebbe dovuto essere organizzato in: un ufficio di presidenza; la plenaria; alcune commissioni tematiche permanenti, definite per discutere alcuni aspetti specifici della Costituzione (come diritti, forma di governo); un comitato di armonizzazione, incaricato di assicurare la coerenza del testo finale; un comitato competente a decidere gli aspetti amministrativi e di gestione della Convenzione; un comitato etico, incaricato di risolvere le questioni etiche e i conflitti di interesse; un comitato di partecipazione avente lo scopo di mantenere i contatti con i cittadini e l'ambiente esterno (media, organizzazioni internazionali); un comitato incaricato di definire le assegnazioni esterne; e una segreteria tecnica, incaricata di fornire supporto tecnico alla Convenzione (C. Fuentes S., *El Reglamento de la Convención Constitucional*, in *Contexto*, 28/02/2021).

Rimanendo sempre nella subregione latinoamericana, è possibile osservare come le Assemblee Costituenti si siano organizzate in gruppi tematici con un numero variabile di membri: in Colombia 5; in Argentina e Ecuador 1; in Venezuela 20 e in Bolivia 21. Inoltre, alcuni Paesi hanno deciso di istituire una commissione incaricata di integrare il lavoro delle commissioni (Venezuela) o di redigere la nuova costituzione (Colombia, Paraguay, Argentina, Ecuador e Bolivia). L'Ecuador, inoltre, ha istituito

per il funzionamento provvisorio della Convenzione” hanno istituito le commissioni transitorie “Presupuestos y Administración Interior”, “Reglamento” e “Ética”, definendone le aree di competenza, il funzionamento e la composizione e in particolare che ci sarebbero stati almeno due seggi riservati alle popolazioni indigene e non sarebbe stata possibile una rappresentanza superiore al 60% di un solo sesso. Per quanto concerneva il loro funzionamento, le commissioni avrebbero eletto a maggioranza assoluta un organo di coordinamento, formato su base paritaria e con almeno un membro, non eletto dalla Regione Metropolitana. L’applicazione di questo sistema di voto e la sua valutazione sono stati fondamentali in vista della votazione delle regole di procedura e delle norme costituzionali. Successivamente, è stata discussa e approvata la creazione di altre cinque commissioni provvisorie ovvero: “Derechos Humanos, verdad histórica y bases para la justicia, reparación y garantías de no repetición”; “Comunicaciones, Información y Transparencia, Participación y Consulta Indígena”; “Participación popular y equidad territorial; e Descentralización, equidad y justicia territorial”. Le otto commissioni provvisorie hanno, successivamente, stabilito nel loro regolamento interno un periodo per ricevere audizioni pubbliche, in cui le organizzazioni sociali, gli enti pubblici e privati, il mondo accademico e la collettività in generale hanno avuto

commissioni speciali incaricate di occuparsi dell’opinione e della partecipazione dei cittadini (F. Flores, *Asambleas constituyentes: composición, organización y reglas de decisión*, in *Contexto*, 01/02/2021).

Sebbene la maggior parte degli autori cileni sia stato concorde sulla struttura di base summenzionata, il dibattito più ampio ha riguardato il numero di commissioni tematiche che sarebbero dovute essere create. Ad esempio, Sebastián Soto ha proposto una struttura con solo due commissioni tematiche (una sui diritti e doveri e l’altra sull’organizzazione della *governance*) con 30 membri ciascuna (S. Soto, *Procedimiento y organización de la Convención para aprobar un texto de nueva Constitución. Presentación en seminario “Convención y Nueva Constitución. Coloquios virtuales sobre el reglamento*, Universidad de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad de Valparaíso, 2020).

Sergio Verdugo, invece, ha suggerito che la Convenzione avrebbe dovuto stabilire il numero di commissioni tematiche in base al numero di capitoli della Costituzione (S. Verdugo, *Algunos criterios para el reglamento de la Convención*, Santiago, Centro de estudio Horizontal, 15/10/2021)

Claudio Fuentes ha proposto almeno otto commissioni ossia: principi, nazionalità e cittadinanza; diritti; popoli indigeni; governo; magistratura; amministrazione regionale e municipale; istituzioni autonome; e meccanismi di riforma costituzionale. Inoltre, ha indicato che il regolamento avrebbe dovuto indicare quanti membri avrebbero composto le commissioni (che potrebbero variare a seconda della materia), le modalità della loro selezione, la possibilità di stabilire sottocommissioni e il funzionamento in termini di riunioni e decisioni (V. Matus Barahona, *La propuesta de Contexto para el reglamento de la Convención Constitucional*, cit.). Lo stesso Fuentes ha sottolineato l’importanza di considerare che il numero di commissioni avrebbe avuto un effetto sulla rappresentazione che ciascuna di esse avrebbe potuto ottenere. Da una parte, un numero elevato di avrebbe comportato un numero inferiore di membri della Convenzione che avrebbe potuto parteciparvi, per cui in un sistema multipartitico non tutti i settori sarebbero stati rappresentati in ciascuna di esse. Dall’altra, un numero ridotto di commissioni avrebbe, però, permesso una maggiore rappresentanza di ogni settore, ma la discussione in ogni commissione sarebbe diventata più complessa a causa del gran numero di partecipanti (C. Fuentes S., *El Reglamento de la Convención Constitucional*, cit.).

l'opportunità di presentare proposte su come organizzare i lavori della Convenzione. Terminata questa fase, le tre commissioni hanno discusso e votato le proposte al fine di presentarle alla Plenaria per la ratifica.

I mesi finali del 2021 hanno rappresentato una tappa fondamentale per il lavoro della Convenzione Costituente. In questo periodo, infatti, vi è stato il passaggio dalla fase di elaborazione delle norme di funzionamento della CC, ovvero i quattro regolamenti, all'inizio del dibattito sulle disposizioni che avrebbero formato parte della futura legge fondamentale il 18 ottobre, argomenti che saranno analizzati successivamente a grandi linee. Inoltre, si sono svolte le elezioni presidenziali¹³⁹⁶, dei deputati¹³⁹⁷ e dei consiglieri regionali¹³⁹⁸ e in alcune regioni (Antofagasta, Coquimbo, O'Higgins, Ñuble, Biobío, Los Ríos, Los Lagos, Magallanes e la Regione Metropolitana) si è votato anche per i rispettivi senatori¹³⁹⁹¹⁴⁰⁰.

Questi mesi sono stati segnati anche da momenti difficili e da qualche sconfitta. Oltre alle divergenze relative al *quorum* di approvazione, prima del Regolamento e poi delle

¹³⁹⁶ L'articolo 26 della Costituzione del 1980 stabilisce che il Presidente è eletto per voto diretto e a maggioranza assoluta dei voti validamente espressi. Questa elezione si deve tenere 90 giorni prima della fine del mandato del presidente in carica e qualora e nessun candidato ottenga più della metà dei voti, si terrà un'altra elezione 15 giorni dopo la rispettiva dichiarazione del Tribunale di qualificazione. (F. Quintero Nader, *El sistema electoral en Chile*, in *Justicia Electora. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, n. 14/2000, 68)

¹³⁹⁷ Durante la seconda presidenza Bachelet, con la Legge n. 20.840 del 2015, come si è visto, è stato posto fine al sistema elettorale binominale, anomalia dell'impianto pinocchettista. La nuova legge elettorale ha previsto l'applicazione di un sistema proporzionale con formula D'Hont, l'aumento del numero dei parlamentari, la riduzione del numero delle circoscrizioni elettorali e l'abbassamento della soglia legale per la costituzione di un partito politico. La riforma comportò una riduzione del numero di distretti elettorali per i deputati, da 60 a 28, che avrebbero eletto 155 deputati, invece dei 120 esistenti a partire dal 1990, e ogni distretto avrebbe eletto da 3 a 8 deputati, a differenza dei 2 previsti precedentemente. (M. Á. Fernández - P. Siegel, *Análisis del cambio de sistema electoral en Chile*, Santiago del Cile, Sociedad de Políticas Públicas, 8-9).

¹³⁹⁸ Ogni regione del Cile ha un governo regionale, composto dal governatore e dal consiglio regionale (CORE). Il Consiglio Regionale è un organo collegiale con poteri normativi, decisionali e di controllo, ed è stato creato dalla Legge Organica Costituzionale 19.175 sul Governo e l'Amministrazione Regionale. I consiglieri sono eletti a suffragio universale e con voto diretto, rimangono in carica per quattro anni e possono essere rieletti senza alcun limite. Il numero di consiglieri dipende da ogni regione – fino a 400.000 abitanti, sono eletti 14 consiglieri; tra 400.000 e 800.000 abitanti, 16; più di 800.000 abitanti e fino a 1.500.000, 20; più di 1.500.000 abitanti e meno di 4 milioni, 28 consiglieri; più di 4 milioni di abitanti, 34 consiglieri). Per determinare gli eletti, il Tribunale Elettorale Regionale dovrà seguire il sistema di ripartizione, applicato anche nell'elezione dei consigli comunali, che cerca di garantire attraverso un sistema proporzionale la rappresentatività dei vari patti, partiti e candidature indipendenti (Servel, *¿En qué consiste el cargo de Consejera/o Regional?*, 29/10/2021).

¹³⁹⁹ La Legge n. 20.840 del 2015 stabilì che il numero dei senatori sarebbe aumentato da 38 a 50. Queste sarebbero stati eletti in 15 circoscrizioni, che avrebbero territorialmente coinciso con le differenti regioni e avrebbero avuto un'ampiezza variabile da un minimo di 2 senatori ad un massimo di 5 (M. Á. Fernández - P. Siegel, *Análisis del cambio de sistema electoral en Chile*, cit., 9)

¹⁴⁰⁰ Servel, *Servel inició la jornada llamando a informarse por fuentes oficiales y no difundir noticias falsas*, 21/11/2021

norme costituzionali – che saranno analizzate nel dettaglio in un paragrafo dedicato – i momenti di maggiore difficoltà hanno visto il coinvolgimento di Sebastián Piñera, allora Presidente della Repubblica e, in particolare, rispetto alla gestione dei fondi da destinare al lavoro della Convenzione¹⁴⁰¹ e alla diffusione di notizie false¹⁴⁰², uno dei principali problemi di questo processo costituente. Tuttavia, la più grande sconfitta che la Convenzione ha dovuto affrontare, probabilmente fin dall’inizio dei suoi lavori, e che secondo alcuni esperti, congiuntamente al conflitto con l’Esecutivo, ha portato alla fine della “luna di miele” tra la Convenzione e il popolo cileno, è stato il “caso Rojas Vade”.

Il lavoro dell’assemblea, infatti, è stato colpito duramente dalla dichiarazione del *convencional* e vicepresidente dell’assemblea Rodrigo Rojas Vade che ha ammesso di non soffrire di cancro. La sua situazione di salute è stata la bandiera di lotta del “Pelao Vade” – uno dei suoi slogan era «No lucho contra el cáncer, lucho para pagar la quimio. Salud Digna para Chile» – permettendogli di essere uno dei leader dell’*estallido* e un candidato eletto nella Convenzione. In anni di crisi e sfiducia nei confronti della politica

¹⁴⁰¹ Il 20 agosto, in una lettera inviata al Segretariato generale della presidenza (SEGPRES), la Convenzione costituzionale ha chiesto un aumento del bilancio per il 2021 da 6.708.253.000 pesos a 8.820.282.000. Questo aumento – secondo il documento elaborato dalla Commissione del bilancio e dell’amministrazione interna – comprendeva tre voci di spesa: i costi iniziali per l’installazione e il funzionamento dell’assemblea durante il primo mese di attività; i beni e i servizi utilizzati; e gli stanziamenti per i membri della Convenzione. Il documento affermava che il bilancio forniva un quadro austero e realistico per lo sviluppo delle diverse funzioni che sarebbero state svolte dai membri della Convenzione. Per quanto concerne le assegnazioni, sottolineava che avevano lo scopo di realizzare le funzioni inerenti al lavoro dei membri della Convenzione e che queste risorse pubbliche sarebbero state soggette ad un regime di controllo e di revisione esterno, amministrato da un apposito Comitato. Il 22 settembre, dopo che la richiesta dell’assemblea costituente era stata rifiutata, si è tenuta una riunione chiave tra i rappresentanti della Direzione del bilancio (DIPRES) e la Convenzione, al fine di sbloccare le risorse di assegnazione richieste. La presidente Loncon ha sottolineato la responsabilità del Presidente che avrebbe dovuto appoggiare il lavoro della Convenzione e non ripetere quanto accaduto all’inizio dei lavori costituenti, quando il governo «nos dejó caer para no trabajar, no iniciar el proceso de la Convención Constitucional». Sulla stessa linea, si è espresso anche il vicepresidente della Convenzione, Jaime Bassa, che ha indicato l’importanza di tenere presente che la persona costituzionalmente responsabile del processo è il Presidente della Repubblica in quanto come dice espressamente la Costituzione, deve fornire il sostegno amministrativo e finanziario necessario. Si è anche detto preoccupato per il “doppio discorso” presidenziale che in occasione dei suoi incontri istituzionali all’estero aveva più volte elogiato il successo del processo costituente che il popolo cileno sta portando avanti, mentre continuava a porvi ostacoli e ostruzioni

¹⁴⁰² In particolare, il 14 settembre Piñera è stato il protagonista di una polemica che potrebbe essere descritta, soprattutto, come evitabile. Il presidente attraverso il suo account Twitter ha criticato la Convenzione costituzionale per un presunto mancato riconoscimento da parte della maggioranza dei costituenti del dovere e diritto preferenziale dei genitori di educare i propri figli e della libertà di educazione, un tema particolarmente sensibile per il settore che gli è vicino, ovvero la destra cilena, e i cui sostenitori, all’interno della Convenzione, costituiscono una minoranza di meno di un terzo. Tale evento oltre ad essere falso, era completamente distante dai temi trattati dall’assemblea costituente, dato che ancora non erano iniziati i lavori riguardo il contenuto o la struttura delle norme costituzionali (Observatorio Latinoamericano sobre el proceso constituyente de Chile, *La undécima semana de la Convención Constitucional: el debate por los 2/3*, 21/09/2021)

e delle istituzioni, questo evento ha colpito fortemente la fiducia dei cittadini e l'immagine della Convenzione, vista con speranza e come espressione di un nuovo ciclo, essendo costruita come luogo di incontro di una nuova pluralità, dove alcuni gruppi esclusi potessero, per la prima volta, apparire nello spazio pubblico. Nonostante la volontà di dimettersi del convenzionale, questa è rimasta a lungo in sospeso a causa dell'assenza di un meccanismo a tal fine. Ciò ha generato un dibattito su quale fosse l'organo titolato a disciplinare tale fattispecie: se potesse farlo la Convenzione attraverso il proprio regolamento o se fosse necessaria una riforma costituzionale. Si è aggiunto, inoltre, il dubbio sulla procedura di sostituzione in questo particolare caso, dato che Rojas Vade si era presentato come membro di una lista di indipendenti. Bisogna ricordare che la Costituzione in vigore, a seguito della riforma costituzionale del 2019, ha stabilito all'articolo 134, relativo allo statuto dei membri della Convenzione Costituente, che sono applicabili le disposizioni degli articoli 51, ad eccezione del primo e secondo paragrafo, 58, 59, 60 e 61, che si riferiscono alla regolamentazione dei membri del Congresso nazionale. Il citato articolo 51, oltre a stabilire il meccanismo di sostituzione dei seggi vacanti per alcune delle cause stabilite dalla Costituzione nelle ipotesi ivi indicate, prevede che l'impossibilità di sostituire i parlamentari eletti come indipendenti e la legge n. 21.260, che ha introdotto con una disposizione transitoria la possibilità di presentare una "lista elettorale di indipendenti" per l'elezione dei membri della Convenzione, non ha contemplato una procedura per la loro sostituzione. Si è tentato di risolvere questa controversia presentando alcuni progetti di riforma costituzionale al Congresso Nazionale, che ha approvato, dopo molto tempo, la Legge n. 21.432 in materia di rinuncia dei convenzionali costituenti, pubblicata l'11 marzo. È stato così modificato l'articolo 134 della Costituzione, prevedendo che i membri della Convenzione costituzionale avrebbero potuto dimettersi dal loro incarico nel caso in cui eventi gravi avessero compromesso il loro operato o messo a rischio il funzionamento della costituente. Lo stesso giorno, Rojas Vade ha formalizzato la sua intenzione di lasciare il suo incarico e il *Tribunal Calificador de Elecciones* (Tricel) ne ha accettato dimissioni.

Ritornando al tema elettorale, banco di prova per i lavori della Convenzione, l'elezione dei consiglieri regionali è stata un'elezione molto periferica e ciò è dipeso dal fatto che si sono tenute elezioni concomitanti, dove le questioni nazionali hanno sovrastato quelle regionali così come le campagne elettorali. Tale circostanza ha comportato anche

numerose schede bianche in quanto molte persone sono andate a votare principalmente per le elezioni presidenziali e congressuali e hanno trovato non solo numerose schede, ma anche elenchi molto lunghi. Tali elementi, probabilmente, hanno difficoltàato il voto e spinto alcuni elettori a non compilare la scheda.

Per quanto riguarda, invece, i deputati per il periodo 2022-2026, le elezioni hanno portato ad una camera molto divisa. Dei 155 seggi da eleggere la coalizione di destra, in quel momento al governo, *Chile Podemos Más*, ha ottenuto 55 seggi; il *Frente Social Cristiano*, la coalizione elettorale che include il Partito Repubblicano di estrema destra, ne ha ottenuti 15; mentre i blocchi di sinistra *Nuevo Pacto Social* e *Apruebo Dignidad* ne hanno ottenuti 37 ciascuno. D'altra parte, il Partito Popolare, una formazione che è apparsa nella vita politica istituzionale con il suo candidato presidenziale, Franco Parisi – che ha svolto interamente la campagna elettorale dall'estero – ha ottenuto 6 seggi. Come è evidente, si è generato un “pareggio tecnico” che però, in alcune circostanze, potrebbe portare la destra ad avere una, seppur lieve, maggioranza. Nella camera alta, invece, il conglomerato filo-governativo ha conquistato 22 seggi, diventando il partito più votato, seguito dall'alleanza di centro-sinistra *Nuevo Pacto Social* – in cui convergono la Democrazia Cristiana, il Partito Socialista, il Partito della Democrazia e il Partito Liberale – che ha ottenuto 17 seggi. Infine, il patto *Apruebo Dignidad*, che comprende i partiti del *Frente Amplio* e il Partito Comunista, ha ottenuto 5 seggi. Spicca l'appoggio ottenuto dalla candidata indipendente Campillai, nella Regione Metropolitana, che l'ha portata ad occupare un seggio nell'emiciclo. Campillai è conosciuta per essere una delle vittime emblematiche della repressione poliziesca avutasi in Cile durante le proteste del 2019, dopo aver ricevuto l'impatto di una bomba lacrimogena lanciata da un ufficiale dei *Carabineros* che l'ha lasciata cieca, senza gusto e olfatto, costringendola a diversi interventi di ricostruzione facciale. Anche il Fronte Sociale Cristiano, di estrema destra, ha ottenuto un seggio in rappresentanza della capitale.

Da quanto detto, è evidente la dissonanza tra le maggioranze sociali e quelle elettorali, che al contrario delle prime, almeno apparentemente, sono cambiate notevolmente in occasione delle elezioni generali rispetto al plebiscito e all'elezione della assemblea costituente. Le elezioni del Legislativo, così come quelle dei consiglieri regionali, infatti, hanno evidenziato un appoggio per i partiti di destra. Tale situazione, che apparentemente potrebbe sembrare un cambiamento radicale rispetto ai risultati dei precedenti eventi

elettorali, in realtà si spiegherebbe assumendo che parte del 78,27% degli elettori che il 25 ottobre 2020 avevano votato a favore dell'*Apruebo* lo avevano fatto anche considerando che avrebbero potuto esprimersi contro il testo elaborato in occasione del plebiscito di uscita. L'elezione della Camera dei Deputati, nello specifico, dimostra l'importanza della regola della parità applicata per l'elezione dell'Assemblea costituente, precedentemente illustrata. Al contrario di quanto avvenuto in questa occasione, nonostante la presenza di deputate si sia consolidata¹⁴⁰³, il loro numero non ha superato 1/3 del totale dei seggi il che dimostra quanto tale collettivo sia ancora notevolmente sottorappresentato nell'organo legislativo. Viene in rilievo altresì la polarizzazione che ha caratterizzato queste elezioni e che è stata ancora più accentuata nelle elezioni presidenziali.

Il 21 novembre, infatti, si è svolto anche il primo turno delle elezioni presidenziali, terminate con un sostanziale pareggio tra due candidati di schieramenti diametralmente opposti ovvero José Antonio Kast dello schieramento di estrema destra *Frente Social Cristiano*, che ha ottenuto il 27,9% dei voti, e Gabriel Boric, candidato di tutt'altra afferenza politica (*Apruebo Dignidad*), che ne ha ottenuti il 25,8%. Volendo tracciare brevemente i profili dei due candidati maggiormente sostenuti dalla popolazione cilena, che si sono poi contrapposti nel ballottaggio del 19 dicembre, si evidenzia che Boric ha partecipato all'accordo del 15 novembre, firmando a titolo personale l'accordo, ed è un forte sostenitore della l'ottobre 2019, il plebiscito del 2020 e le elezioni della Convenzione hanno segnato un nuovo scenario sociale e politico. Il suo sostegno al processo è esplicito e alcuni membri della Convenzione appartengono alla sua stretta cerchia politica. Al contrario, Kast rappresenta l'idea di adesione alla Costituzione del 1980, l'opzione "Rechazo" del plebiscito e l'opposizione al lavoro della maggioranza della Convenzione. Il 21 novembre, quindi, si sono aperti due scenari contrapposti per il Cile e per il futuro della Convenzione.

Il secondo turno delle elezioni presidenziali si è concluso con la netta vittoria del candidato di *Apruebo Dignidad* che ha ottenuto il 55,81% dei voti, mentre Kast ne ha ottenuti il 44,19%. Gabriel Boric Font è così diventato il 34° Presidente della Repubblica

¹⁴⁰³ La Legge n. 20.840 del 2015 perseguì una serie di obiettivi, tra i quali l'aumento della proporzionalità, cercando di migliorare la parità di voto, l'inclusione di nuove forze politiche e delle donne, l'aumento della concorrenza e la certezza dei risultati. In particolare, per quanto riguarda il tema della rappresentanza femminile venne introdotto un sistema di quote, per cui i partiti avrebbero dovuto avere almeno il 40% di candidate (M. Á. Fernández - P. Siegel, *Análisis del cambio de sistema electoral en Chile*, cit., 9)

del Cile e il più giovane nella storia del Paese, dato che al momento di entrare in carica l'11 marzo 2022 aveva da poco compiuto 36 anni e considerando che l'età minima prevista dalla Costituzione per potersi candidare alla carica presidenziale era di 35 anni. Nonostante la vittoria di Boric, lo scenario politico è rimasto difficile da decifrare, poiché la politica ordinaria è andata in direzione opposta alla politica costituente. Le elezioni della Convenzione hanno impostato la discussione costituzionale su un'agenda che si colloca a sinistra dello spettro politico e, per lo più al di fuori del sistema partitico. Al contrario, le elezioni dell'organo legislativo hanno dimostrato un ritorno al paradigma tradizionale della politica cilena e un significativo sostegno alle formazioni di destra e ad una destra conservatrice e restauratrice.

Le elezioni politiche generali sono state influenzate dalla questione costituzionale, in quanto il clima elettorale è stato proiettato nella Convenzione Costituzionale almeno da luglio a dicembre 2020, e successivamente rappresenterà una sfida per i poteri costituiti e i partiti politici nel quadriennio 2022-2026 al momento di dover attuare il compito del “giorno dopodomani” nell'attuazione del nuovo ordine costituzionale con i suoi trasferimenti di poteri, la legislazione di attuazione e le nuove nomine istituzionali¹⁴⁰⁴.

4.2 Il secondo semestre

Il 4 gennaio 2022 si sono conclusi ufficialmente i primi sei mesi di lavoro della Convenzione durante i quali, oltre all'istallazione dell'organismo, si è dato vita ai Regolamenti, alle commissioni tematiche e alle attività di partecipazione popolare¹⁴⁰⁵. Così come previsto dall'articolo 40 del Regolamento Generale, sono stati rinnovati i membri dell'Ufficio di presidenza. Le votazioni si sono tenute il 4 e il 5 gennaio, quando, dopo nove turni di votazione e con 78 voti a favore, i membri della Convenzione hanno eletto María Elisa Quinteros Cáceres come Presidente e Gaspar Domínguez Donoso come Vicepresidente. Entrambi provengono dal mondo indipendente: la Presidente dai “movimenti sociali” e il Vicepresidente da “Indipendenti non Neutrali”. Le elezioni hanno evidenziato diversi problemi e sfide e, in particolare, le divisioni interne all'organo. La Presidente, infatti, è stata eletta con 78 voti, di cui uno della destra e uno del candidato

¹⁴⁰⁴ F. Zúñiga Urbina - E. Alvarado Parra, *Nueva Constitución y política constitucional*, cit., 37

¹⁴⁰⁵ Si consenta il rinvio a R. Iannaccone, *Dall'approvazione dei regolamenti all'inizio del dibattito sulle norme costituzionali: prosegue il lavoro della Convención Constitucional*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 3/2021

alla presidenza del Collettivo socialista, che non ha votato per sé mentre il resto del Collettivo lo ha fatto. C'è stato, quindi, il raggiungimento di una maggioranza di circostanza e non un chiaro e consistente appoggio. Quinteros Cáceres ha indicato come uno dei suoi principali obiettivi, per i sei mesi di lavoro rimanenti, la comunicazione al fine di informare al meglio la cittadinanza sullo sviluppo del processo costituente¹⁴⁰⁶, soprattutto data la forte campagna di disinformazione in corso fin dall'inizio dei lavori della CC¹⁴⁰⁷.

Una delle più grandi sfide della Presidente e di tutta la Convenzione è stato sicuramente lo scorrere del tempo. Una delle leggi di riforma costituzionale, che hanno permesso lo svolgimento del processo costituente, la Legge n. 21.200 approvata il 24 dicembre 2019, prevedeva che la Convenzione avrebbe dovuto elaborare e approvare un testo costituzionale, entro un termine massimo di 9 mesi dalla sua installazione, prorogabile solo per 3 mesi. Al fine di rispettare la regolamentazione dei tempi previsti, la Plenaria della Convenzione ha approvato una serie di modifiche al calendario ovvero l'approvazione della proroga di tre mesi prevista dalla riforma costituzionale, alcune modifiche relative al calendario delle sessioni e la riforma del Regolamento Generale in materia di votazione delle norme, che si analizzerà nel paragrafo relativo all'*iter* di approvazione delle norme costituzionali. Sono state apportate anche delle modifiche al cronoprogramma dei lavori costituenti, prorogando la scadenza per la presentazione delle relazioni elaborate dalle commissioni e riducendo la durata dei lavori della Commissione di armonizzazione¹⁴⁰⁸.

¹⁴⁰⁶ V. H. Moreno, *5 claves de esta semana en la Convención Constitucional*, cit., 16/01/2021

¹⁴⁰⁷ Uno degli studi più recenti pubblicati sul tema è stato quello realizzato tra gennaio e marzo 2022 dall'ONG *Derechos Digitales* e la società di sondaggi *Datavoz*. Una delle sezioni dell'indagine è dedicata proprio alla disinformazione. Lo studio definisce questo fenomeno come "disordini informativi" ovvero "una manifestazione di disinformazione, che considera sia le informazioni false e/o le informazioni basate sulla realtà, ma travisate e deliberatamente create per danneggiare una persona, un gruppo sociale, un'organizzazione o un Paese". Sul totale delle persone intervistate – ovvero 1413 –, il 58% ha dichiarato di essersi imbattuto in informazioni sulla Convenzione che si sono rivelate false. Alla domanda su quale mezzo di comunicazione abbiano sentito per la prima volta parlare di queste notizie, la maggior parte degli intervistati ha indicato i *social network* con una percentuale pari al 48%. Per quanto riguarda i media tradizionali, come la televisione e i giornali online, tale percentuale si abbassa e si attesta rispettivamente al 21% e al 9%

¹⁴⁰⁸ V. H. Moreno, *5 claves de esta semana en la Convención Constitucional*, cit., 29/03/2022

4.3 I regolamenti

Nonostante le regole basiche, decise nei primi mesi di lavoro, fondamentale per l'operato della *Convención* è stata l'approvazione delle proprie norme regolamentarie. La Costituzione, così come modificata in vista del referendum di ottobre 2020, non stabiliva un termine per la definizione del regolamento interno dell'Assemblea¹⁴⁰⁹, prevedendo solo che sarebbe stata la stessa a scriverlo e approvarlo¹⁴¹⁰ (art. 133). L'articolo 137, però, come già detto, sanciva tassativamente che «una volta che la Convenzione abbia elaborato e approvato il testo proposto della Nuova Costituzione, o una volta scaduto il termine – di 9 mesi – o la sua proroga – fino ad altri 3 mesi –, sarà sciolta di diritto». L'assemblea costituente, quindi, aveva fin dall'inizio una data di scadenza per il suo mandato e il tempo investito a redigere le regole procedurali è stato tempo “sottratto” ai dibattiti sostanziali sul testo costituzionale, elemento da tenere in considerazione al momento di valutare il testo costituzionale elaborato da quest'organo.

L'importanza delle norme regolamentari risiedeva nel fatto che, come è noto, avrebbero disciplinato materie fondamentali – quali, tra le altre, la struttura interna dell'assemblea, la definizioni di commissioni tematiche e il loro numero, il processo di deliberazione e

¹⁴⁰⁹ Per quanto concerne il tempo impiegato dagli altri organi incaricati di elaborare le regole interne di un'assemblea costituente, nel caso delle altre recenti costituzioni latinoamericane, l'esperienza è molto varia. In Ecuador e Colombia questa fase durò, rispettivamente, sette e dieci giorni. In Bolivia, invece, l'Assemblea ci impiegò 7 mesi, su un totale di 15 – che inizialmente dovevano essere 11 (PNUD, *Consideraciones para el reglamento de la Convención Constitucional. Aprendizajes de la experiencia internacional*, Cile, 2021, 18)

¹⁴¹⁰ Nel panorama comparato, nella maggior parte dei casi, le regole di procedura sono state redatte dagli stessi membri dell'organo costituzionale. Un'eccezione è rappresentata dal caso colombiano, dove i principali partiti politici chiesero a un gruppo di membri dell'assemblea di redigere il regolamento interno prima dell'inizio dell'Assemblea nazionale costituente, e la plenaria, entro dieci giorni, modificò e approvò il testo regolamento (PNUD, *Consideraciones para el reglamento de la Convención Constitucional...*, cit., 17)

decisione¹⁴¹¹, l'applicazione del *quorum* dei 2/3¹⁴¹², i meccanismi di partecipazione e inclusione –, avrebbero permesso ai costituenti di portare avanti il lavoro di redazione del

¹⁴¹¹ Si tratta delle regole che disciplinano l'*iter* di approvazione delle norme, i tempi e i meccanismi per presentare mozioni e indicazioni, definiscono le votazioni in Commissioni e in Plenaria. Ricostruendo sommariamente il dibattito accademico a proposito delle disposizioni regolamentarie cilene, Sergio Verdugo si è soffermato, in particolare, sull'importanza di non produrre semplicemente un meccanismo imitativo del *Congreso Chileno*, così come proposto da Sebastián Soto Velasco (S. Soto Velasco, *La hora de la re-constitución. Una guía para la Convención*, Santiago del Cile, Ediciones UC, 2020), in quanto riteneva fondamentale tenere a mente che, data la natura della Convenzione, le sue procedure sarebbero dovute essere diverse da quelle utilizzate dal Parlamento, per almeno due ragioni. In primo luogo, la Convenzione, a differenza del Congresso, era un organo unicamerale e per mantenere i vantaggi di un sistema bicamerale – ovvero avere più di una revisione, l'identificazione dei difetti nei progetti di legge da parte di organi separati e la possibilità di generare importanti accordi politici in commissioni miste – non sarebbe stato sufficiente imitare la procedura associata al processo legislativo, ma sarebbe stato necessario considerare l'esistenza di un organo interno volto a risolvere le controversie politiche (come le commissioni miste) e la possibilità che i testi fossero discussi e approvati in più di un'occasione. In secondo luogo, secondo il giurista, bisognava tener ben presente che una costituzione non è identica a un progetto di legge in quanto tratta questioni di natura diversa che devono essere integrate in un unico documento in cui le regole istituzionali genereranno incentivi e comportamenti che, cumulativamente, possono produrre conseguenze non volute e silenzi rilevanti (S. Verdugo, *Algunos criterios para el reglamento de la Convención*, cit., 5).

Ritornando alla proposta di Soto, nei suoi tratti essenziali, questa delinea un *iter* ad andamento “circolare”, cioè che va e viene più volte dalle commissioni al *plenum* e che risulta, imperniato sul fondamentale contributo reso da una variante della c.d. commissione “di armonizzazione”, ribattezzata dall'A. commissione “tecnica” che avrebbe dovuto avere un ruolo altamente enfatizzato. Nel caso in cui una proposta sarebbe stata rigettata, sarebbe stato in seno a tale commissione che sarebbe stato raggiunto l'accordo da sottoporre al *plenum* e per di più avrebbe avuto il fondamentale compito di stabilire in che modo l'Aula avrebbe dovuto votare il testo finale della Costituzione (se articolo per articolo o nella sua interezza).

A suggerire di impostare un *iter* decisionale più semplice e immediato, basato sulla presentazione di mozioni in seno alle commissioni tematiche da sottoporre poi all'esame del *plenum*, è stato Claudio Fuentes. In base alla sua proposta, qualora l'Aula avrebbe respinto alcune delle proposte o formulato indicazioni, sarebbe di competenza delle commissioni tematiche ritornare sulla questione. Solo in caso di un secondo rigetto da parte dell'Aula di una proposta della Commissione, sarebbe intervenuta una commissione “tecnica” o di “armonizzazione” o di “revisione”, con lo scopo di risolvere le controversie venutesi a creare. Nella proposta di Soto all'Aula sarebbe stato riservato il potere di esprimere l'ultima parola sulla definizione del modo in cui sarebbe stata impostata la votazione sulla versione finale del progetto di Costituzione (G. Guerra, *La Convenzione Costituzionale cilena e la lucha por el reglamento*, in *Dpce online*, n. 1/2021, 895-896)

¹⁴¹² Alcuni hanno suggerito che la regola dei 2/3 sarebbe dovuta essere applicata solo per approvare specifiche disposizioni costituzionali. All'interno di questa posizione, inoltre, è stato interpretato l'articolo 133 della Costituzione – e in particolare l'apertura del terzo comma («La Convención deberá aprobar las normas») –, nel senso che la votazione sarebbe dovuta avvenire articolo per articolo. Invece, per quanto riguardava la possibilità di un voto finale da parte della Convenzione sull'intero testo, secondo tali autori, sia la Commissione tecnica che il Congresso avrebbero già considerato ed escluso questa possibilità. Una versione più radicale di questa posizione sosteneva anche che stabilire più di un voto finale sulle regole e/o sul testo sarebbe stato contrario all'accordo politico sottoscritto nel novembre 2019 e alla legge 21.200, testi che il regolamento non avrebbe potuto assolutamente contraddire.

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

Si è allontanato dalle linee dinanzi descritte Sergio Verdugo, il quale ha proposto di ritenere l'articolo 133 un accordo incompleto. In tal modo sarebbe stato possibile escludere divieti e imposizioni sul processo costituente, eccetto quelli che sono esplicitamente dichiarati nel testo. Pertanto non era possibile sostenere

testo costituzionale e avrebbero inciso sul suo contenuto. Come rilevato dal politologo Claudio Fuentes, infatti, «la Constitución no sólo depende de las ideas de los constituyentes, sino de cómo estos se organizan para discutir y votar. Quienes saben dónde está el poder, conocen un dicho que resume este problema: Haga usted las leyes y déjeme a mí los reglamentos»¹⁴¹³.

Non esiste una ricetta o delle regole prestabilite che garantiscano l'elaborazione di un buon regolamento. Né è possibile disciplinare e anticipare tutti gli aspetti e le sfide che si presenteranno durante il processo di redazione. Ed è possibile sostenere che un buon regolamento è quello che include regole chiare e semplici per facilitare la partecipazione di tutti i membri dell'organo di redazione¹⁴¹⁴. È però possibile fare riferimento al panorama comparivo per risolvere alcuni nodi critici al funzionamento delle assemblee costituenti e all'elaborazione dei loro regolamenti interni, che sono stati generalmente competenza di commissioni specializzate, la cui grandezza ridotta ha reso più efficiente il processo di redazione.¹⁴¹⁵ Il Cile non si è allontanato da questa esperienza.

Come già detto, una delle prime decisioni assunte dalla plenaria della Convenzione è stata la creazione della “Comisión de Reglamento”, con il mandato di elaborare una proposta di regolamento che considerasse almeno la struttura della Convenzione, la creazione di commissioni tematiche, il processo di deliberazione e decisione e i meccanismi di partecipazione e inclusione, che avrebbero permesso ai membri della Convenzione di organizzare il loro lavoro. Inoltre, con la successiva istituzione delle altre commissioni provvisorie – “Ética”, “Presupuestos”, “Comunicaciones, Derechos Humanos, Participación y Consulta Indígena” e “Participación Popular e Descentralización” – anche queste sono state incaricate di discutere e presentare proposte normative per il funzionamento della Convenzione, dopo aver ascoltato la società civile, le organizzazioni e le istituzioni accademiche. Alla fine del dibattito interno alle

l'incostituzionalità né di una doppia discussione né di una doppia votazione, così come che votare le regole articolo per articolo avrebbe precluso necessariamente le revisioni future, o che un voto finale su un testo completo era un requisito senza il quale la nuova costituzione non sarebbe potuta essere validamente adottata. Nella visione di Verdugo si dava, quindi, maggiore spazio di manovra al regolamento, senza limiti maggiori del riconoscere l'approvazione dei due terzi del regolamento stesso e delle norme (S. Verdugo, *Algunos criterios para el reglamento de la Convención*, cit., 2-3)

¹⁴¹³ C. Fuentes, *La primera batalla de la Convención...*, cit.

¹⁴¹⁴ Idea International., *The Role of Constituent Assemblies in Constitution Making*, 2005

¹⁴¹⁵ PNUD, *Consideraciones para el reglamento de la Convención Constitucional...*, cit., 17

commissioni, sono stati presentati quattro regolamenti che sono stati discussi e votati dalla plenaria.

Il Regolamento generale – denominato “Reglamento de funcionamiento y orgánica de la Convención Constitucional”¹⁴¹⁶, oltre a stabilire i principi, l’organizzazione, il funzionamento e le regole di procedura dell’organismo, garantiva la partecipazione dei cittadini al processo deliberativo, permettendo alla società civile di presentare proposte da incorporare nella nuova Costituzione¹⁴¹⁷, ampliava il concetto di identità di genere e stabiliva che la parità sarebbe stata una norma in ogni istanza. Inoltre, l’articolo 90 prevedeva un meccanismo per integrare trasversalmente nel processo di discussione costituente i diritti umani, il genere, l’inclusività, la plurinazionalità, gli approcci socio-ecologici e di decentralizzazione. Disegnava, inoltre, anche meccanismi di trasparenza e comunicazione, stabilendo la creazione di un organismo – la *Secretaría de Comunicaciones, Información y Transparencia*¹⁴¹⁸ – la cui funzione principale sarebbe

¹⁴¹⁶ Tra i punti più rilevanti della discussione appare opportuno segnalare i seguenti:

- Il rifiuto della proposta di *Vamos por Chile* di incorporare il concetto di “Repubblica di Cile” nel testo del Regolamento Generale.

- L’espreso riconoscimento da parte della Plenaria – con 83 voti a favore e 69 contrari – del fatto che la Convenzione esercita un potere costituente “originario”, proposto da *Pueblo Constituyente, Movimientos Sociales Constituyentes, Chile Digno* e dai rappresentanti dei popoli indigeni. La Convenzione ha così risolto un dibattito particolarmente acceso – non solo tra l’opinione pubblica ma anche tra gli esperti di diritto costituzionale – che riguardava se il potere costituente esercitato dalla Convenzione fosse originario o derivato e ha riaffermato la sua autocomprensione come un potere costituente originario soggetto a procedure democratiche. Ciò presuppone la volontà politica del popolo di rompere con il sistema costituzionale in vigore per plasmarne e legittimarne uno nuovo.

- L’eliminazione della norma che considerava coloro che si astenevano nella votazione dell’articolato della nuova Costituzione come “non votanti”, su richiesta, da un lato, dei costituenti di *Vamos por Chile* e, dall’altro, di quelli di *Independientes Nueva Constitución* (ex *Independientes No Neutrales*), *Frente Amplio*, *Colectivo Socialista* e *Colectivo del Apruebo*.

¹⁴¹⁷ In particolare, come stabilito nel capitolo IV del Regolamento, le iniziative per le norme costituzionali potevano essere presentate non solo dai membri eletti della Convenzione, ma anche dai membri della società civile, dai popoli indigeni e dai popoli tribali afrodiscendenti, dai bambini e dagli adolescenti. A questo proposito, l’articolo 81 ha stabilito due tipi di iniziative: l’“iniziativa convencional constituyente” presentata dai membri della Convenzione Costituente e l’“iniziativa popular constituyente” presentata dagli altri soggetti abilitati. È stato stabilito che ad essere competente a stabilire il periodo preposto per la presentazione delle iniziative, non inferiore a sessanta giorni, sarebbe stato l’Ufficio di presidenza e che sarebbe seguito un processo di ammissibilità dell’iniziativa su questioni formali e vi sarebbe stata la successiva sistematizzazione del suo contenuto

¹⁴¹⁸ La *Secretaría de Comunicaciones, Información y Transparencia* non era l’unica prevista. Il Regolamento stabiliva, infatti, una serie di segreterie tecniche ovvero organi collegiali, tecnici e principalmente distaccati o *ad honorem*, formati da professionisti esperti nelle materie di competenza dell’organismo, che avrebbero dovuto accompagnare il lavoro dei e delle costituenti. Si tratta della *Secretaría de Dirección de Administración, Finanzas y transparencias*; della *Secretaria de Convención, Comisiones y Subcomisiones*; della *Secretaría de Comunicaciones, Información y Transparencia*; della *Secretaria Técnica*, del *Comité externo de asignaciones* e del *Comité de ética*.

stata informare, in modo semplice e diretto, i cittadini del lavoro della commissione e dei contenuti discussi.

Per quanto concerne il funzionamento e il percorso che la costituente avrebbe dovuto seguire, stabiliva la creazione di 7 commissioni tematiche¹⁴¹⁹ con 81 contenuti costituzionali che avrebbero formato la base degli articoli. L'istituzione delle commissioni tematiche e i loro rispettivi contenuti hanno mostrato, fin dall'inizio, la struttura che avrebbe assunto il testo costituzionale proposto, caratterizzato da una visione sociale dei diritti e da un nuovo modello di sviluppo economico incentrato sulla

¹⁴¹⁹ 1. *sobre Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral* (25 costituenti); 2. *sobre Principios Constitucionales, Democracia, Nacionalidad y Ciudadanía* (19 costituenti); 3. *de Forma de Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad, Justicia Territorial, Gobiernos Locales y Organización Fiscal* (25 costituenti); 4. *sobre Derechos Fundamentales* (33 costituenti); 5. *sobre Medio Ambiente, Derechos de la Naturaleza, Bienes Naturales Comunes y Modelo Económico* (19 costituenti); 6. *sobre Sistemas de Justicia, Órganos Autónomos de Control y Reforma Constitucional* (19 costituenti); 7. *sobre sistemas de conocimientos, culturas, ciencia, tecnología, artes y patrimonios* (15 costituenti).

Il Regolamento stabiliva, altresì, che tutte le commissioni avrebbero dovuto rispettare i principi di parità, plurinazionalità ed equità territoriale, stabilendo un numero fisso di seggi riservati in ogni commissione. Inoltre, prevedeva che se una commissione avesse avuto più *convencionales* interessati a farne parte rispetto al numero di posti disponibili, i membri effettivi sarebbero stati determinati per sorteggio. D'altra parte, se ci fossero stati meno membri registrati del numero prestabilito, sarebbe stata realizzata una nuova chiamata e qualora i posti vacanti non fossero riempiti, le commissioni avrebbero funzionato con i soli membri registrati. È stato previsto, infine, che per sostituire un membro di una commissione, se si tratta di una sostituzione permanente, il *convencional* stesso avrebbe dovuto comunicare la sua sostituzione al Comitato di Coordinamento e a tal fine sarebbero stati applicati tutti i criteri di appartenenza. Invece, in caso di sostituzione temporanea, sarebbe stato necessario informare il segretario prima dell'inizio della sessione.

Per quanto concerne la distribuzione dei costituenti in commissione, si rileva che i più importanti *leader* politici, soprattutto del centro-sinistra e della sinistra, sono confluiti nella Commissione competente in materia di regime politico, sulla base dell'idea che la vera lotta per il potere si sarebbe svolta nell'organizzazione costituzionale e in particolare a quella degli organi esecutivo e legislativo. Il settore opposto, rappresentato principalmente da *Vamos por Chile*, oltre a distribuire i propri membri di rilievo in questa commissione lo ha fatto anche nelle commissioni principi costituzionali – che discuterà il modello statale – e ambiente e modello economico. È da rilevare che della Commissione sulla forma di Stato ne sono membri anche esperti in materia di decentralizzazione e *leadership* politiche indigene (Observatorio Nueva Constitución, *Análisis Constituyente N°15: Fin de la primera etapa y los énfasis en la conformación de las comisiones*, 11/10/2021).

Successivamente, alle sette Commissioni tematiche si sono aggiunte oltre alla Comisión de Enlaces Transversales, quella di *Participación Popular* (artt. 16 e ss., Regolamento di Partecipazione Popolare) e di *Derechos de los Pueblos Indígenas y Plurinacional* (artt. 12 e ss., Regolamento di Partecipazione e Consulta indigena). La prima ha avuto il compito di garantire l'implementazione degli strumenti volti a incentivare la partecipazione popolare al processo costituente e, anche per questo motivo, la sua composizione è stata solo in parte "ordinaria" essendo costituita da 13 membri di cui due riservati alla componente indigena, appoggiati da un determinato numero di *convencionales*, a cui si sono aggiunti un membro indicato a maggioranza assoluta da ogni Commissione tematica e un membro della *Mesa* per un totale di 21 componenti. La seconda commissione aveva, invece, l'obiettivo di promuovere la partecipazione dei popoli indigeni e operare all'interno della Convenzione per garantire il rispetto dei loro diritti e del principio plurinazionale. Anche in questo caso la composizione è stata condizionata dal compito assegnato alla Commissione e ne hanno fatto parte tutti i diciassette costituenti della quota riservata ai popoli indigeni a cui si sono aggiunti altri otto membri individuati con il consueto meccanismo. (N. Vizioli, *Da un plebiscito all'altro. La parabola partecipativa del procedimento costituente cileno*, in *Dpce online*, n. 2/2022, 1220)

preminenza della natura e dell'ambiente. Così come era chiaro il percorso intrapreso verso le autonomie territoriali e indigene, che avrebbe comportato una riconfigurazione dei rapporti centro-periferie e la plurinazionalità come modello di stato. Come già detto, il Regolamento Generale in quanto tale ha disciplinato il funzionamento della Convenzione¹⁴²⁰ e della commissioni – la loro creazione, composizione e lo svolgimento dei lavori¹⁴²¹ –, l'ordine del dibattito, i sistemi di voto nelle commissioni e nelle sessioni plenarie. Prevedeva, inoltre, che la redazione finale degli articoli sarebbe stata realizzata da un organo finale, la Commissione di armonizzazione, a cui era dedicato il Paragrafo VII, composta da 40 *convencionales constituyentes*, dei quali almeno 7 appartenenti ai seggi riservati, con il compito di assicurare la coerenza del testo costituzionale dal punto di vista sostanziale, formale e stilistico.

Il secondo regolamento approvato dalla Plenaria è stato quello di “ética y convivencia; prevención y sanción de la violencia política y de género, discursos de odio, negacionismo y distintos tipos de discriminación; y de probidad y transparencia en el ejercicio del cargo”, che ha stabilito una serie di regole volte a disciplinare il comportamento interno ed esterno dei membri della Convenzione. Il testo discusso dal *plenum* è stato piuttosto moderato rispetto alle proposte realizzate in commissione. Ad esempio, son state escluse questioni come i corsi di formazione obbligatori, la sospensione del diritto di parola o la

¹⁴²⁰ In particolare è da rilevare la volontà di coinvolgere nel lavoro della Costituente la popolazione e i territori. Infatti, oltre ad essere stata fissata una settimana territoriale al mese in cui i costituenti si sarebbero recati presso il proprio distretto, è stato deciso che la Convenzione, le commissioni, le sottocommissioni e gli altri organismi avrebbero potuto operare in qualsiasi parte del paese; che la plenaria si sarebbe riunita almeno due volte non nella città di Santiago, dove hanno luogo i suoi lavori; e che le commissioni avrebbero cercato di riunirsi almeno una volta al mese in un luogo diverso dalla sede della Convenzione o dal Palazzo Pereira, dando la priorità a luoghi al di fuori della Regione. La discussione dei contenuti costituzionali, è stata preceduta dalla prima settimana territoriale, che si è svolta dall'11 al 17 ottobre, quando i membri della convenzione si sono recati nei loro rispettivi distretti e, sotto forma di resoconti pubblici, attività con i cittadini e spazi di conversazione, hanno spiegato ai cittadini il lavoro e i risultati della prima fase di sessione della Convenzione e hanno ascoltato le idee, le proposte e i punti di vista di coloro che hanno partecipato alle varie attività

¹⁴²¹ In base a quanto stabilito nel Regolamento, il primo compito dei membri delle sette commissioni tematiche è stato elaborare un programma di lavoro da presentare all'ufficio di presidenza, che avrebbe dovuto includere, tra le altre cose, almeno una sessione in ciascuna delle macroaree del paese ed essere approvato dalla maggioranza assoluta dei membri della commissione. Ogni commissione tematica, inoltre, ha eletto un coordinamento composto da due membri, con il compito di condurre il dibattito e di riferire all'ufficio di presidenza sui progressi compiuti. I coordinatori delle varie commissione, inoltre, sarebbero dovuti essere in contatto tra loro regolarmente, almeno due volte al mese, per tenersi reciprocamente informati sull'andamento dei lavori di ciascuna commissione e per permettere la massima armonizzazione possibile nella discussione dei rispettivi temi. Inoltre, al fine di accelerare il dibattito, così come era stato previsto per la Commissione generale per il Regolamento, i coordinatori di ogni commissione tematica, dopo l'approvazione della maggioranza assoluta dei membri, avrebbero potuto chiedere alla plenaria di creare fino a due sottocommissioni, operanti per un periodo di tempo stabilito e per scopi specifici

pratica della “fraternità o sorellanza”. Tra i temi approvati, invece, vi sono stati: il rifiuto della violenza religiosa (articolo 22), del negazionismo (articolo 23)¹⁴²² e della disinformazione (articolo 24). È stata prevista, inoltre, una *Comisión de Ética y buen vivir*, composta da nove costituenti, con compiti eminentemente preventivi, e un *Comité de Ética, probidad, transparencia, prevención y sanción de las violencias* competente a risolvere le violazioni al regolamento e composto da cinque professionisti esterni, personalmente e professionalmente idonei provenienti da istituzioni statali, università o enti senza scopo di lucro, secondo criteri di parità, plurinazionalità e decentramenti. Alcune delle azioni dei membri della convenzione che potevano essere soggette a sanzioni, a norma di questo regolamento, sarebbero state realizzare discorsi di odio; avere atteggiamenti negazionisti; compiere qualsiasi atto di violenza di genere; non rispettare i protocolli sanitari; presentare denunce infondate; non registrare le audizioni di lobbisti sulla rispettiva piattaforma; usare impropriamente le risorse alle quali ha accesso in qualità di membro della Convenzione; realizzare disinformazione¹⁴²³.

Il terzo regolamento della Convenzione relativo alla partecipazione dei popoli indigeni, il “Reglamento de Participación y Consulta Indígena”, ha disciplinato le modalità di partecipazione di questi popolari al processo costituente. In termini generali, stabiliva l’istituzione di un sistema di partecipazione e consultazione indigena in conformità con «le norme internazionali sui diritti umani dei popoli indigeni, che sono stabilite, tra le altre fonti del diritto internazionale, in quelle menzionate nel presente regolamento, che

¹⁴²² La definizione di negazionismo contenuta nell’articolo 23 del Regolamento di Etica – che recita: «Se entenderá por negacionismo, toda acción u omisión que justifique niegue o minimice, haga apología o glorifique los delitos de lesa humanidad ocurridos en Chile entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990, y las violaciones a los derechos humanos ocurridas en el contexto del estallido social de octubre de 2019 y con posterioridad a este» –, nonostante erano stati respinti alcuni emendamenti che prevedevano, ad esempio, l’inclusione della negazione della crisi climatica ed ecologica, ha generato un acceso dibattito tra la maggioranza che ha appoggiato la disposizione e coloro che sostenevano che questa norma rappresentava un “attacco” alla libertà di espressione, tra cui la lista *Vamos por Chile*.

¹⁴²³ A proposito del contenuto del Regolamento di Etica, l’*Observatorio Nueva Constitución* ha rilevato che, per quanto sia inoppugnabile che la Convenzione abbia bisogno di limiti etici, lo *standard* applicato riflette un impulso moralizzatore piuttosto che una norma che cerca di regolare l’esercizio del potere politico. In particolare ha contestato, da un lato, la previsione di sanzionare il negazionismo per omissione o disinformazione sottolineando come ciò comportasse un alto grado di soggettività, dando alla Commissione etica il potere di inibire la discussione pubblica, assottigliando il principio deliberativo. Dall’altra, ha evidenziato che sanzioni come la partecipazione a programmi di formazione o le scuse pubbliche avrebbero potuto portare a situazioni in cui i diritti fondamentali dei membri della convenzione sarebbero stati lesi perché non aderenti alle idee del settore maggioritario. A detta di questo organismo, tale testo normativo avrebbe corso l’alto rischio di diventare lettera morta, indebolendo la Convenzione, e dimostrava l’alto livello di sfiducia esistente nella società cilena, che ha comportato un’eccessiva regolamentazione del comportamento dei *convencionales* (*Observatorio Nueva Constitución, Análisis Constituyente N°14: Buenas noticias, desafíos y controversias en la aprobación del reglamento, 9/10/2021*)

la Convenzione assume come sovrane» (art. 1). Le consultazioni dei popoli indigeni avrebbero avuto un carattere vincolante, in quanto tutti gli accordi adottati nel processo sarebbero stati inclusi come norme costituzionali soggette a votazione, sia nelle rispettive commissioni che nella plenaria. In questo modo, la partecipazione dei popoli indigeni è stata estesa oltre i loro rappresentanti nell'organo costituente. A supervisionare e organizzare il processo di consultazione sono stati, così come previsto dalle norme regolamentarie, la *Comisión de Derechos de los Pueblos Indígenas y Plurinacionalidad*, composta dai 17 costituenti rappresentanti dei seggi riservati e da altri 8 costituenti, e la *Secretaría de Participación y Consulta Indígena*, organo collegiale di carattere tecnico, esecutivo e plurinazionale. Un elemento degno di nota di questo Regolamento è il principio "pro-popoli" sancito, tra gli altri principi generali – come il principio di plurinazionalità e autodeterminazione dei popoli – dall'articolo 6¹⁴²⁴.

Infine, il quarto regolamento ha riguardato la partecipazione popolare e può essere considerato il prodotto più strettamente connesso con l'*estallido social* in quanto quest'ultimo ha rappresentato un cambiamento della cultura dei cileni che non avrebbero ritenuto legittimo un processo costituente non caratterizzato da un alto grado di partecipazione popolare deliberativa¹⁴²⁵. Proprio per questo il Regolamento di "Mecanismos, Orgánica y Metodologías de Participación y Educación Popular Constituyente" ha previsto strumenti specifici e la sfida che la Convenzione ha dovuto affrontare è stata quella di disegnare strumenti di democrazia deliberativa, con elevati standard partecipativi, che permettessero realmente alle persone di influenzare la discussione costituzionale¹⁴²⁶. Proprio per questo uno degli assi o principi che è stato una

¹⁴²⁴ Nello specifico, la lettera g recitava: «La salvaguarda de los derechos de los pueblos indígenas es el fundamento de la consulta y todo el proceso está guiado por la protección más amplia a estos. La Convención, la Comisión y la Secretaría de Participación y Consulta deberán interpretar y preferir, en relación con el proceso de participación y consulta, la norma más amplia o la interpretación más extensiva o protectora de los derechos de los pueblos indígenas. Inversamente, cuando se trata de establecer restricciones al ejercicio de los derechos, deberá estarse a la norma o a la interpretación menos restrictiva de los derechos de los pueblos». Si trattava, quindi, di una linea guida per il lavoro dell'intera Convenzione, che implica l'applicazione dei criteri più ampi possibili a beneficio dei popoli indigeni e l'interpretazione meno rigida in termini di restrizioni nei loro confronti.

¹⁴²⁵ Per un approfondimento sui meccanismi di partecipazioni utilizzati si consenta il rinvio a R. Iannaccone, *I processi costituenti "partecipati": il caso cileno* (cit.) dove si tratta il caso cileno nel più ampio quadro del costituzionalismo partecipativo e in comparazione con altri recenti processi costituenti.

¹⁴²⁶ Zuñiga ha rilevato a proposito della partecipazione popolare il rischio di cattura, interferenza o ingerenza da parte di interessi corporativi o settoriali, o semplicemente di "poteri di fatti" o delle solite *lobby*, nei lavori della Convenzione costituzionale e anche il rischio del rumore assordante o quasi estorsivo della "strada"; del "lumpenproletariat", della pressione permanente delle organizzazioni della società civile, che spesso non hanno né memoria storica né rappresentano i diversi segmenti sociali di cui è composto il

parte fondamentale e consistente della discussione delle norme regolamentari è stata la partecipazione dei cittadini, tanto che a tal fine sono state create due commissioni *ad hoc*. Il dibattito è stato incanalato con un alto grado di consenso sul fatto che, al di là di ciò che sarebbe stato determinato dai membri della convenzione, ci sarebbero dovute essere altre istanze reali ed efficaci per la partecipazione dei cittadini al processo¹⁴²⁷. È stato previsto, infatti, che il lavoro delle sette commissioni della Convenzione sarebbe dovuto essere accompagnato da riunioni autoconvocate, giornate deliberative nazionali, riunioni comunitarie, forum deliberativi e plebisciti dirimenti¹⁴²⁸, i cui risultati, una volta sistematizzati, avrebbero dovuto avere un impatto sulle decisioni della Convenzione. L'articolo 3 del Regolamento di Partecipazione Popolare stabiliva che il processo costituente avrebbe dovuto includere una partecipazione incidentale e vincolante dei cittadini, che avrebbero potuto presentare le proprie iniziative di norme, attraverso assemblee cittadine o riunioni, che sarebbero state votate seguendo lo stesso *iter* delle norme proposte dai membri della Convenzione e che avrebbero avuto carattere vincolante. Inoltre, sono state previste le modalità di diffusione dei meccanismi di partecipazione e del programma di Educazione Popolare Costituente, è stata creata una *Secretaría Técnica de Participación*, composta da 16 membri, e sono state previste istanze di partecipazione per i cosiddetti “gruppi storicamente esclusi”, all'interno dei

corpo sociale; e la pressione delle reti che può portare al “teppismo” politico, alla disinformazione, alle *fake news* o alle bufale (F. Zúñiga Urbina - E. Alvarado Parra, *Nueva Constitución y política constitucional*, cit., 33)

¹⁴²⁷ V. H. Moreno Soza, *Claves de esta semana en la Convención Constitucional*, in *UChile Constituyente*, 1/10/2021

¹⁴²⁸ Nonostante l'importanza e la centralità della partecipazione popolare non sia mai stata fonte di disaccordo all'interno della Convenzione, particolarmente divisiva è stata l'introduzione di plebisciti dirimenti, volti a sottoporre parte del lavoro dei costituenti al corpo elettorale, che inizialmente non erano stati inclusi. In un precedente lavoro (R. Iannaccone, *I primi passi della Convención Constitucional cilena, tra risultati inaspettati e decisioni rilevanti*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2/2021, 17) si evidenziava come la rilevanza di questa decisione risiedesse, da un lato, nell'affermare il ruolo di rappresentanti dei membri della Convenzione in qualità di soli chiamati a forgiare l'accordo costituzionale e, dall'altro, nell'evitare l'incentivo a rinviare questioni difficili al corpo elettorale, riducendo così la responsabilità dei e delle *convencionales* e la densità della deliberazione costituzionale. Inoltre, si sottolineava come, generalmente, i cd. plebisciti “dall'alto”, ossia quelli convocati dall'autorità in questo caso la Convenzione, sono strumenti che cercano di condizionare o mobilitare i cittadini verso le posizioni di chi li indice piuttosto che un meccanismo in cui la democrazia viene esercitata direttamente dalla cittadinanza. In fine, però, è stato stabilito che le proposte di norme costituzionali che non avrebbero raggiunto il *quorum* di approvazione stabilito nel regolamento di voto – ovvero quello dei 2/3 –, ma che avessero ottenuto un voto uguale o superiore ai 3/5 dei membri dell'Assemblea Costituente, sarebbero potute essere sottoposte, per la loro approvazione nel secondo scrutinio, ad un plebiscito. È stato stabilito che avrebbero potuto votare tutti coloro che avevano più di 16 anni e che sarebbero state escluse tutte le proposte di norme che non rispettavano i trattati internazionali. Infine, è stato stabilito che la loro convocazione sarebbe stata a completa discrezione della Convenzione, tanto che non sono mai stati effettivamente realizzati.

quali sono stati inseriti anche i bambini e gli adolescenti. Uno degli elementi più innovativi previsti dal regolamento in analisi è stata l'iniziativa popolare di norme costituzionali. Sia i cittadini che le organizzazioni hanno avuto il diritto di presentare un'iniziativa. Nello specifico, l'articolo 88 di questo regolamento ha previsto una piattaforma di partecipazione popolare, la "Plataforma Popular de Norma", volta a permettere ai cittadini e alle organizzazioni di proporre iniziative di norme costituzionali che, dopo essere state dichiarate ammissibili dalla Segreteria tecnica e dalla Commissione per la partecipazione popolare e aver ottenuto l'appoggio di almeno 15.000 firme in almeno 4 regioni diverse, sono state sottoposte alle commissioni competenti per materia. Ogni persona fisica o giuridica ha potuto presentare fino a 7 iniziative individualmente o in modo organizzato e sostenerne fino a 7.

Al fine di permettere una partecipazione informata e reale, il Regolamento di partecipazione popolare ha previsto altresì il principio di trasparenza¹⁴²⁹ ed è stata creata un'apposita piattaforma, il *Portal de Transparencia de la Convención*, per l'accesso all'informazione pubblica con lo scopo di raccogliere le informazioni sui membri dell'assemblea costituente e sulle attività dell'organo.

4.4 L'iter di approvazione delle norme costituzionali

Il tema del quorum dei 2/3 e dell'interpretazione della previsione costituzionale non si è esaurito con l'approvazione dei regolamenti¹⁴³⁰, ma ha caratterizzato anche la

¹⁴²⁹ L'articolo 9 del Regolamento prevedeva che «La Convención Constitucional deberá respetar, cautelar y promover el conocimiento y la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos que se encuentren relacionados con los distintos mecanismos de participación. Se dispondrá de un sistema de trazabilidad, que permita dar cuenta de la sistematización y la utilización de los insumos y orientaciones obtenidos a partir de los mecanismos de participación popular en los distintos niveles de toma de decisiones de la Convención Constitucional»

¹⁴³⁰ L'8 settembre, dopo la presentazione all'ufficio di presidenza delle proposte di regolamento, è stata convocata, per il giorno successivo, la sessione plenaria per la loro votazione. Questa è stata caratterizzata dalla controversia causata da una e-mail inviata dal segretario provvisorio della Convenzione, John Smok, ai costituenti. Nella comunicazione si stabiliva che una serie di norme, del Regolamento generale e del Regolamento di partecipazione e consultazione indigena, sarebbero state votate con un *quorum* di 2/3 (equivalente a 103 *convencionales*). La maggioranza dei rappresentanti dei popoli indigeni, sostenuti da membri del Partito Comunista – che non aveva partecipato all'accordo del 2019 e fin dall'inizio si era dichiarato contrario alla maggioranza qualificata prevista – e dal collettivo del Popolo Costituente, hanno sostenuto che tali norme non sarebbero dovute essere soggette al *quorum* di approvazione dei 2/3 in quanto norme procedurali e non sostanziali, oltre alla difficoltà che avrebbe comportato il raggiungimento di tale maggioranza. Inoltre, hanno rafforzato tale posizione con l'argomento per cui richiedere il raggiungimento di questa soglia avrebbe implicato presumibilmente una violazione dei trattati internazionali ratificati dal Cile e in particolare, della Convenzione 169 dell'OIL, che stabilisce nel suo articolo 6 lettera a) che qualsiasi misura adottata da uno Stato che influisca sui popoli indigeni residenti nel suo territorio deve essere

discussione delle previsioni in materia del Regolamento generale. Si ricorda che l'articolo 133 della Legge n. 21.200, intitolato "Del funcionamiento de la Convención", sanciva che la Convenzione avrebbe dovuto «aprobar las normas y el reglamento de votación de las mismas por un quórum de dos tercios de sus miembros en ejercicio» (c. 3). Quindi, la regola basica per il funzionamento della Costituente doveva essere quella dei 2/3. Sulle motivazioni che hanno portato all'approvazione di tale maggioranza la dottrina non è concorde. Secondo alcuni, si tratta di un'eredità diretta dei lavori costituenti nordamericani ed è giustificata dal fatto che ogni legge fondamentale, dato che determina le condizioni del patto sociale, deve riflettere il consenso più ampio possibile sulle linee guida per la convivenza politica, sociale ed economica¹⁴³¹. Altri hanno messo in evidenza come tale decisione sia in linea con la consapevolezza, assunta in occasione dell'Accordo

sottomessa alla loro consultazione. (Observatorio Latinoamericano sobre el proceso constituyente de Chile, *La décima semana de la Convención Constitucional: la Constituyente bajo la lupa*, 14/09/2021)

Data l'impossibilità di procedere con i lavori, l'Ufficio di presidenza si è riunito per redigere un nuovo accordo circa la votazione delle norme regolamentari, che ha stabilito che entro il 10 settembre sarebbe stato possibile presentare in forma scritta alla Segreteria della Convenzione la richiesta, firmata da almeno 30 costituenti, di sottoporre a votazione con il *quorum* dei 2/3 alcune norme. La Segreteria avrebbe, quindi, elaborato e trasmesso a tutti i membri della Convenzione un testo unico contenente le norme indicate e successivamente, fino al 13 settembre, almeno 15 *convencionales* avrebbero potuto chiedere la votazione separata di alcune delle norme contenute nel testo unico, qualora avessero considerato non necessaria l'approvazione a maggioranza dei 2/3. In tal caso, si sarebbero realizzate tre votazioni. In primo luogo, si sarebbe deciso se escludere o meno la norma in questione dalla lista di quelle che sarebbero state approvate a maggioranza dei due terzi e, quindi, se approvarla con un *quorum* semplice. Qualora la separazione fosse stata respinta, la norma sarebbe stata definitivamente votata a maggioranza dei 2/3. Quindi, sarebbero state votate prima le norme a maggioranza semplice e, successivamente, quelle a maggioranza qualificata. Nel caso in cui, invece, non fosse stata richiesta una votazione separata su nessuna delle norme contenute nel testo unico, si sarebbe proceduto a solo due votazioni, vale a dire una generale sulle norme proposte, escluse le norme con un *quorum* di 2/3, e una generale a maggioranza dei 2/3.

L'Ufficio di presidenza ha, inoltre, ricordato che, indipendentemente dall'esito delle votazioni, le norme che non avrebbero raggiunto il *quorum* per l'approvazione in generale sarebbero potute essere ripristinate mediante *indicaciones* ed essere considerate nella discussione particolare e votate con il rispettivo *quorum*.

Scaduto il termine ultimo per presentare indicazioni su quali norme sarebbero state votate separatamente, la sola proposta presentata, quella dello schieramento di destra *Vamos por Chile*, è stata votata il giorno successivo quando è stata respinta interamente. Questa identificava un totale di 30 norme (16 del regolamento generale, 4 del regolamento sulla partecipazione popolare e 10 del regolamento sulla partecipazione e consultazione indigena) e faceva riferimento, nello specifico, agli articoli 16 (*Votaciones*), 17 (*Aplazamiento de una votación*), 18 (*Determinación de quórum*s), 19 (*Quórum para adoptar acuerdos*), 20 (*Votos válidos*), 21 inciso 1° (*Impedimentos*), 22 (*Formalidad y transparencia de las votaciones*), 34 inciso 3° literales f)-g) (*Composición y atribuciones*), 89 (*Votación en general de propuestas e indicaciones*), 90 (*Votaciones de propuestas e indicaciones*), 92 (*Lectura de informe en el Pleno*), 93 (*Debate de las propuestas de normas constitucionales*), 94 (*Aprobación de las normas constitucionales*), 95 (*Rechazo de una propuesta de norma constitucional*), 96 (*Cierre del debate*) e 101 inciso 1° (*Modificación reglamento de votación*) del Regolamento generale e agli articoli da 47 a 50 del Regolamento di partecipazione popolare in materia di plebisciti dirimenti intermedi. Di conseguenza, i regolamenti sono stati approvati in generale, e la Plenaria ha deciso che le votazioni articolo per articolo sarebbero state effettuate con la regola della maggioranza assoluta.

¹⁴³¹ A. M. García Barzelatto - E. Navarro Beltrán, *¿Hoja en Blanco? Hacia una nueva Constitución Chilena. Lo que debemos saber*, cit., 39-40

del 2019, di trovarsi in un momento costitutivo. I partiti di destra, infatti, non solo hanno appoggiato un referendum costituzionale, al quale si erano sempre opposti, ma hanno anche accettato di rinunciare al loro potere di veto unilaterale, sostituendolo con il veto reciproco implicito nella regola dei 2/3, chiaramente non per considerazioni legate all'ingiustizia insita nelle disposizioni precedenti, quanto per considerazioni prettamente politiche¹⁴³² ritenendo possibile raggiungere una rappresentanza in seno all'organo costituente pari ad almeno 1/3 dei suoi membri, ma come si è visto non è stato così.

La regola dei 2/3, equivalenti a 103 voti su un totale di 155, è stata messa in discussione da alcuni rappresentanti del PC, del *Pueblo Constituyente* (ex *Lista del Pueblo*¹⁴³³), dei *Movimientos Sociales Constituyentes* e dei seggi riservati, che hanno sostenuto che la Convenzione stessa avrebbe dovuto stabilire come votare, e non istanze precedenti alla sua origine. Alla fine, questa intenzione si è realizzata, poiché sono stati i membri della Convenzione a votare il *quorum*, ratificando i 2/3. Particolarmente significative, soprattutto dal punto di vista simbolico, sono state le parole dell'allora Presidente della Convenzione, Elisa Loncon che ha sottolineato come tale maggioranza implicasse la ricerca di un accordo ampio in seno alla Convenzione, attribuendo un nuovo significato alla maggioranza dei 2/3, che smetteva così di rappresentare il meccanismo previsto dalla Costituzione degli anni '80 per sovrarappresentare una minoranza¹⁴³⁴ per divenire strumento di dialogo e dibattito per elaborare un testo costituzionale che potesse essere realmente rappresentativo del popolo cileno.

Il lavoro nelle commissioni tematiche è iniziato con audizione di esperti e della società civile per poi proseguire con l'*iter* legislativo vero e proprio iniziato con l'esame delle iniziative, presentate sia dai costituenti, in numero variabile da un minimo di 8 ad un massimo di 16 (art. 83, RG), che da soggetti esterni, attraverso i meccanismi previsti dai regolamenti ovvero l'iniziativa dei popoli originari (RPI) e l'iniziativa popolare (RPP),

¹⁴³² F. Atria, *Constituent Moment, Constituted Powers in Chile*, cit., 56

¹⁴³³ La *Lista del Pueblo*, terza forza della Convenzione, ha subito un processo di disintegrazione che è culminato con 17 membri della Convenzione che hanno annunciato, il 1° settembre, le loro dimissioni dalla Lista del Popolo. I 17 hanno aderito ad un nuovo collettivo chiamato Popolo Costituente. Questa decisione è stata presa, secondo quanto sostenuto dai costituenti coinvolti, in considerazione del percorso elettorale intrapreso dalla Lista del Popolo, che hanno detto di non condividere

¹⁴³⁴ Si fa riferimento alle cd. *enclaves autoritarias*, trattate nel capitolo precedente, ovvero quelle modalità istituzionali, previste dalla Costituzione del 1980, volte a consolidare l'ingerenza nel processo politico delle forze armate e a garantire, paradossalmente in un regime presidenzialista, un pareggio politico tra governo e opposizione, attraverso leggi con *quorum* speciali fornendo alla minoranza di destra la possibilità di impedire la modifica dello *status quo*

che avevano superato il vaglio di ammissibilità dell'Ufficio di presidenza. Le Commissioni hanno suddiviso le proposte in più documenti distinti, chiamati "informes", e ciò ha permesso che sia le sette commissioni che il *plenum* potessero lavorare contemporaneamente su più articolati che si trovavano in fasi diverse dell'*iter* di approvazione. In tal modo sono stati eliminati i tempi morti e anche per questo la costituente è riuscita a rispettare i tempi a sua disposizione¹⁴³⁵. A tal fine, inoltre, negli ultimi mesi di sessione, sono state apportate numerose modifiche al Regolamento Generale in particolare in materia di procedimento di approvazione delle norme. Inizialmente ogni testo elaborato dalle commissioni, su un blocco di materie, è stato votato dalla Plenaria prima in generale e poi in particolare, essendo necessario in entrambe le votazioni il raggiungimento della maggioranza dei 2/3 dei membri. Le disposizioni che raggiungevano la sola maggioranza assoluta sono state trasmesse nuovamente alla commissione per la loro analisi e riformulazione, quelle che non raggiungevano neanche tale maggioranza sono escluse definitivamente dal dibattito costituente. Al fine di velocizzare il lavoro della Convenzione, è stato ridotto il requisito della maggioranza nella votazione delle singole disposizioni per il rinvio di una norma in commissione. Si è deciso, a partire dalla metà di aprile, che nel caso in cui una proposta non avesse raggiunto il *quorum* per l'approvazione, ma avesse votato a favore la maggioranza di 1/4 dei membri della Convenzione presenti, la presidenza della costituente la avrebbe inviata alla rispettiva commissione, stabilendo un periodo perentorio per la formulazione di indicazioni. Successivamente, è stata deliberata una seconda proposta di modifica del Regolamento generale, in cui era previsto, da un lato, che la votazione sulle relazioni in generale avvenisse in un'unica votazione, senza realizzare votazioni separate sulle singole disposizioni, e, dall'altro, per quanto riguarda la votazione in particolare, che fosse eliminata l'opzione di richiederne la votazione in un ordine diverso rispetto a quello contenuto nella relazione, lasciando la sola possibilità di richiedere una votazione separata sulle norme.

¹⁴³⁵ N. Vizioli, *Da un plebiscito all'altro. La parabola partecipativa del procedimento costituente cileno*, cit., 1220-1221

4.5 Le commissioni finali e la chiusura dei lavori della CC

Il 14 maggio, dopo la votazione dell'“informe de segunda propuesta” della Commissione competente in materia ambientale, l'Ufficio di presidenza ha sottoposto alla sessione plenaria la proposta della Presidente della Convenzione di dichiarare chiuso il dibattito costituzionale, che è stata approvata con 131 voti a favore. L'ultima fase, prima di presentare ufficialmente il testo che è stato votato il 4 settembre nel plebiscito di uscita, ha consistito nel definire alcuni “dettagli”, dai quali sarebbe dipeso molto del futuro del testo elaborato. Si trattava dell'armonizzazione e coerenza del testo, della decisione in merito alle norme transitorie che guideranno l'entrata in vigore del testo qualora dovesse entrare in vigore e la scrittura di un preambolo. A tal fine sono state predisposte tre commissioni: la *Comisión de Armonización*, la *Comisión de Normas Transitorias* e la *Comisión de Preámbulo*. Queste ultime due, al contrario della Commissione di Armonizzazione, non erano state inizialmente previste dalle norme regolamentarie, e la loro creazione è stata approvata dal *plenum*, il 20 maggio.

La Commissione competente a scrivere il preambolo del testo costituzionale, compito originariamente affidato alla Commissione per i principi costituzionali, è stata composta da 15 costituenti – di cui almeno un membro di ognuna delle sette commissioni tematiche e uno appartenente ai seggi riservati –, e ha avuto l'obiettivo di scrivere la parte preposta ad essere la guida interpretativa per gli articoli costituzionali. Ha dovuto considerare nella stesura anche le iniziative costituenti, presentate fino a 10 giorni prima dell'inizio dei suoi lavori con l'appoggio di almeno altri otto convenzionali, quelle popolari e le indigene, presentate precedentemente. Il preambolo presentato dalla Commissione e votato dalla plenaria il 23 giugno recitava: «Nosotras y nosotros, el pueblo de Chile, conformado por diversas naciones, nos otorgamos libremente esta Constitución, acordada en un proceso participativo, paritario y democrático.//Considerando los dolores del pasado y tras un estallido social, enfrentamos las injusticias y demandas históricas con la fuerza de la juventud, para asumir esta vía institucional a través de una Convención Constitucional ampliamente representativa.//Con ello, hemos decidido mirar hacia el futuro con esperanza y cambiar nuestro destino sin importar el origen, condición o creencias de cada cual; para construir una sociedad justa, consciente de su relación indisoluble con la naturaleza amenazada por la crisis climática, que promueva una cultura de paz y diálogo, con un compromiso profundo por los Derechos Humanos, la justicia, igualdad y

libertad.//De esta manera, en ejercicio del poder constituyente, adoptamos la siguiente Constitución Política de la República de Chile».

Dei quattro paragrafi presentati ad essere approvato, con 107 voti a favori e con l'astensione e il voto contrario di tutti i convenzionali di destra, è stato solo il primo paragrafo che oltre a risaltare le caratteristiche del processo costituente, ovvero partecipativo, paritario e democratico, dichiarava che il popolo cileno è formato da diverse nazioni, riconoscendo così la multinazionalità e pluriculturalità legate alle popolazioni originarie.

Probabilmente l'esito poco felice è da ricondurre alla decisione di non adottare il *modus operandi* usato in precedenza, vale a dire il rinvio in commissione delle proposte che non avevano raggiunto la soglia dei 2/3 affinché fossero formulate proposte alternative. Gli altri tre paragrafi avevano comunque ottenuto un certo riscontro in assemblea – il secondo, che faceva riferimento all'*Estallido social*, aveva ricevuto 77 voti a favore, mentre il terzo e il quarto ne avevano ottenuti rispettivamente 94 e 100¹⁴³⁶. Probabilmente la loro rielaborazione e discussione in commissione avrebbe permesso una formulazione con un appoggio maggiore.

Per quanto concerne la Commissione di Armonizzazione, composta da 40 membri – di cui sette seggi sono stati riservati ai rappresentanti dei popoli indigeni, il suo scopo consisteva nel garantire la «qualità tecnica e la coerenza del testo costituzionale», per cui dovevano essere individuate «eventuali incongruenze tra i contenuti approvati». Il Regolamento Generale ha stabilito che avrebbe dovuto includere, nei suoi rapporti, proposte o raccomandazioni volte a superare le incoerenze rilevate e che in nessun avrebbe potuto alterare, modificare o sostituire una norma approvata. Nell'adempimento di questa funzione, la Commissione doveva rispettare i principi guida e le regole generali contenute nel Regolamento. Per quanto riguarda le sue altre facoltà, queste erano: esaminare le carenze nella tecnica legislativa, le omissioni e le contraddizioni nella sintassi e le correzioni grammaticali, ortografiche e stilistiche; consolidare un progetto di Costituzione con le norme costituzionali approvate dalla Plenaria; ricevere e sistematizzare i suggerimenti per le correzioni al Progetto di Costituzione proposti dai membri della Convenzione; suggerire alla Plenaria l'ordine in cui le norme costituzionali

¹⁴³⁶ N. Vizioli, *Da un plebiscito all'altro. La parabola partecipativa del procedimento costituente cileno*, cit., 1222

approvate dovrebbero apparire e la struttura delle sezioni e dei capitoli. È stato stabilito che quanto esaminato, riferito o raccomandato da questa Commissione non sarebbe stato vincolante e, al termine dei suoi lavori, avrebbe presentato alla Plenaria una relazione con le sue osservazioni. I membri della Convenzione hanno avuto, allora, cinque giorni per presentare indicazioni di “armonizzazione” aggiuntive o alternative, limitate alla qualità tecnica e alla coerenza del testo costituzionale, nonché alle possibili incongruenze tra i contenuti approvati¹⁴³⁷. Il lavoro della Commissione, che ha accorpato vari articoli ed eliminato ripetizioni, ha condotto ad un testo finale, formato da 338 articoli suddivisi in 12 capitoli¹⁴³⁸.

Per quanto riguarda, in fine, la Commissione per le norme transitorie, composta da 33 convenzionali dei quali 4 rappresentanti dei popoli indigeni, l’obiettivo di questo organismo è stato redigere le norme che avrebbero fatto da ponte tra la vecchia costituzione e la nuova, al fine di dare gradualità ai cambiamenti proposti. Ogni commissione ha deliberato in generale sulle norme transitorie, che sono poi state trasmesse alla commissione finale competente per cui ogni convenzionale ha potuto presentare una norma transitoria e quelle che avevano ottenuto almeno 32 firme a sostegno, sono state votate all’interno delle rispettive commissioni. Le norme approvate in seno alle commissioni sono, quindi, state trasmesse alla *Comisión de Normas Transitorias*, che a sua volta ha dovuto approvarle nella loro versione finale con una maggioranza dei 3/5. Le norme approvate, infine, sono state sottoposte alla Plenaria.

In occasione della votazione cd. “segundo informe” relativo alle norme transitorie, il convenzionale Cretton, membro del partito di estrema destra UDI, ha sostenuto che in base a quanto stabilito dall’articolo 137 della Costituzione – «una vez redactada y aprobada la propuesta de texto de Nueva Constitución por la Convención, o vencido el plazo de su prórroga, la Convención se disolverá de pleno derecho» – dovevano considerarsi conclusi i lavori dell’organo costituente. La Presidente della Convenzione Quinteros, alla fine della sessione in una conferenza stampa, ha sottolineato che il lavoro dei membri della Convenzione sarebbe terminato quando avrebbe sciolto la sessione,

¹⁴³⁷ CEP, *La Comisión de Armonización: entre la esperanza y la realidad*, n. 35, 4/04/2022

¹⁴³⁸ *Principios y disposiciones generales* (artt. 1-16); *Derechos Fundamentales y garantías* (artt. 17-126); *Naturaleza y medioambiente* (artt. 127-150); *Participación democrática* (artt. 151-164); *Buen gobierno y función pública* (art. 165-186); *Estado regional y organización territorial* (art. 187-250); *Poder Legislativo* (artt. 251-278); *Poder Ejecutivo* (artt. 279-306); *Sistemas de Justicia* (artt. 307-349); *Órganos autónomos constitucionales* (artt. 350- 382); e *Reforma y reemplazo de la Constitución* (artt. 383-388).

ovvero il 4 luglio, con la consegna del documento ufficiale elaborato al Presidente della Repubblica. A norma dall'articolo 142 della Costituzione vigente, una volta ricevuta la proposta del nuovo testo costituzionale, il Presidente avrebbe avuto tre giorni per poter convocare il plebiscito costituzionale nazionale volto a permettere ai cittadini di approvare o respingere la proposta. Boric ha deciso di svolgere questo passaggio proprio in occasione della cerimonia di consegna del testo costituzionale.

In base al dettato costituzionale il plebiscito di uscita si sarebbe dovuto tenere sessanta giorni dopo la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, se tale giorno fosse stato una domenica, o la domenica immediatamente successiva. La data fissata è stata, quindi, il 4 settembre¹⁴³⁹. È stato previsto, come già detto, il voto obbligatorio per tutte le persone di età pari o superiore ai 18 anni iscritte al registro elettori in Cile. Il quesito sottoposto al corpo elettorale è stato “¿Aprueba usted el texto de Nueva Constitución propuesto por la Convención Constitucional?” con le opzioni “Apruebo” o “Rechazo”.

5. Il risultato dell'ultimo plebiscito e il futuro del momento costituente cileno

I due plebisciti, che hanno aperto e chiuso il processo costituente cileno, ma non il momento costituente, sono stati radicalmente diversi. L'unico elemento in comune sono state le opzioni presenti sulla scheda elettorale, “apruebo” o “rechazo”, ma mentre nel 2020 la prima ha ottenuto un ampio appoggio, circa l'80% dei votanti, nel 2022 i voti a favore dell'“apruebo” sono stati solo il 38,14%. Indicative sono in questo contesto anche le elezioni parlamentari dello scorso 21 novembre che, come si è visto, hanno portato sostanzialmente ad un pareggio, con una leggera inclinazione a favore della destra, contraria al processo costituente e all'approvazione, quindi, del testo elaborato dalla Convenzione.

Una sostanziale differenza tra i due referendum, che potrebbe aver in parte influito sul risultato finale, è stata l'obbligatorietà del voto, costituzionalmente prevista per il solo plebiscito d'uscita. Il numero dei votanti, infatti, è stato notevolmente superiore, 13.021.063 rispetto ai 7.562.173 di ottobre 2020. È possibile ipotizzare, dato questo consistente aumento, che oltre ad una parte della popolazione in disaccordo sia con la

¹⁴³⁹ Ministerio Secretaría General de la Presidencia, *Gobierno da urgencia a proyecto que busca acercar a las y los electores los locales de votación e introduce medidas para facilitar el plebiscito de salida*, 5/04/2022

Costituzione del 1980 che con il testo proposto, l'obbligatorietà abbia spinto al voto anche fasce di popolazione che non avevano votato al precedente plebiscito che sono confluite nelle fila del "rechazo": probabilmente un numero maggiore di anziani dato che il primo referendum si era svolto in un contesto pienamente pandemico; una parte della popolazione disinteressata; coloro che non si sono scrupolosamente informati. Quest'ultimo elemento, in particolare, è legato alla massiccia campagna di disinformazione che, come già evidenziato nel corso di queste cronache, ha accompagnato l'intero processo costituente e si è intensificata nei mesi dedicati alla campagna referendaria. Il processo costituente cileno è stato, infatti, il primo ad essersi svolto, non solo in un contesto pandemico, ma anche nell'"era della fake news". Alla paura di diventare "un'altra Venezuela", si sono aggiunte la scomparsa della proprietà privata, la cui tutela invece era sancita all'articolo 78.1 della proposta, mentre ad essere inappropriabili, come si vedrà, erano i soli "beni naturali"; l'espropriazione dei fondi pensionistici, nonostante la previsione costituzionale di un giusto indennizzo per i beni espropriati (art. 78.4) la rendesse una contraddizione in termini; la possibilità di interrompere una gravidanza fino al nono mese di gestazione che non era ragionevolmente presente nella proposta che, invece, demandava alla legislazione ordinaria la regolamentazione di questo diritto; la scomparsa dell'educazione e della sanità privata e si potrebbe continuare a lungo.

Bisogna, inoltre, considerare le elevate aspettative riposte nella Convenzione, immaginata come un organo diametralmente distinto dagli altri, esente dai "vizi" della politica e che avrebbe posto fine ai dolori che affliggevano il popolo cileno. Come era prevedibile, tali aspettative sono state, almeno in parte, deluse. I cileni si sono trovati dinanzi ad un organo litigioso e spesso manchevole di quel galateo istituzionale tipico degli organi rappresentativi. È possibile individuare un momento preciso che ha dato inizio alla fine della "luna di miele" tra la popolazione e la costituente ovvero il "caso Rojas Vade", precedentemente illustrato.

Il risultato del 4 settembre solleva molti interrogativi non solo sulle prospettive costituzionali e sociali del Cile, ma anche sul valore dei due plebisciti, oltre a evidenziare il ruolo della tecnologia, dei *social network* e delle notizie false, dal quale nessuna democrazia sembra essere esente, e la problematicità di prevedere per un testo costituzionale la sua approvazione popolare. In particolare, su questo aspetto, oltre a

dover tenere in considerazione la specificità costituzionale e le possibili difficoltà legate alla comprensione di cosa dovrebbe essere contenuto in una Costituzione e della sua formulazione, è necessario tener presente le problematiche legate allo strumento referendario stesso. Proprio in merito ai cd. “referendum in uscita”, Gargarella ha sollevato un’importante critica evidenziando come questi tendano a sottoporre la popolazione a un’inaccettabile “estorsione” democratica dato che l’elettore può solo approvare o meno il “pacchetto chiuso” che gli viene proposto¹⁴⁴⁰. Questo tipo di referendum si basa su una concezione unitaria e omogenea del popolo, che come tale è capace di adottare decisioni binarie solo attraverso il principio di maggioranza. Pertanto, questa forma di partecipazione difficilmente favorisce la deliberazione pubblica necessaria per formare preferenze informate a proposito del nuovo testo costituzionale¹⁴⁴¹.

Per quanto riguarda, invece, il problema costituente in Cile, questo è risalente e precede l’entrata in vigore della Costituzione del 1980. Si ricorda che già nel 1978 si costituì il Gruppo di Studi Costituzionali, noto anche come “Gruppo dei 24”, principale esponente di un discorso politico-costituzionale alternativo a quello della Giunta Militare. La richiesta di un nuovo testo costituzionale è, quindi, presente da decenni nel dibattito pubblico cileno ed è divenuto particolarmente evidente durante la presidenza Bachelet nel 2016, quando è stato avviato un processo costituente, conclusosi anch’esso con un nulla di fatto.

Attraverso il plebiscito dell’ottobre 2020 il corpo elettorale si è riappropriato del potere costituente¹⁴⁴² e ciò ha dato inizio ad un momento costituente che non può dirsi, a mio avviso, terminato. La volontà di sostituire la Costituzione tutt’oggi vigente espressa in questa occasione, infatti, non verrebbe meno nonostante il mancato appoggio ad un testo specifico, quello elaborato dalla Convenzione Costituzione. Le possibilità che si profilano

¹⁴⁴⁰ R. Gargarella, *Diez puntos sobre el cambio constitucional en Chile*, Buenos Aires, 2020

¹⁴⁴¹ G. L. Negretto, *Procesos constituyentes y refundación democrática. El caso de Chile en perspectiva comparada*, cit., 211

¹⁴⁴² Il dibattito su se questo potere costituente sia stato derivato o originario deriva dalla regolamentazione del processo stesso avvenuta, attraverso una serie di riforme alla Costituzione, sulla base di quanto previsto nell’“Accordo per la Pace Sociale e la Nuova Costituzione”. La linea che si ritiene maggiormente convincente è quella elaborata da Zúñiga, secondo il quale l’Accordo di novembre 2019 e la riforma costituzionale conseguente hanno fatto sì che, da un contesto di profonda crisi politico-istituzionale (sociale ed economica) costitutiva di un forte momento costituzionale, il potere costituente derivato restituisse al popolo il potere costituente originario e, in questo modo, il carattere di soggetto storico-politico e di organo statale di base del processo costituente. F. Zúñiga Urbina - E. Alvarado Parra, *Nueva Constitución y política constitucional*, cit, 16 e ss.

sono tante, tra queste un accordo politico che porti ad un nuovo processo costituente che potrebbe essere anche parlamentare; un consistente piano di riforme che almeno per il momento risponda alle esigenze emerse chiaramente e indiscutibilmente nel corso dell'*estallido social*; una nuova rivolta sociale, ipotesi senza dubbio meno auspicabile delle altre. I dubbi sono, però, ancora maggiori: la fattibilità di un accordo politico su un nuovo processo costituente in un contesto parlamentare fortemente frammentato e con una presidenza di tutt'altra afferenza politica rispetto alla lieve maggioranza congressuale; l'effettiva possibilità di apportare riforme ad un testo costituzionale già profondamente modificato nel corso della sua vigenza; il valore del testo elaborato dalla Convenzione Costituzionale; la considerazione che, nonostante l'articolo 142, come riformato nel 2019, preveda la vigenza della Costituzione del 1980 in caso di esito negativo del secondo plebiscito, la restituzione del potere costituente al popolo ha posto fine alla norma fondamentale di validità dell'ordinamento giuridico che aveva dato copertura al dettato del D.L. n. 3.464 dell'8 agosto 1989, la sedicente "Costituzione Politica della Repubblica"¹⁴⁴³.

Il processo costituente cileno si è, quindi, concluso in maniera fallimentare, ma lo stesso non può dirsi, per il momento, delle conseguenze che avrà per il Cile e il costituzionalismo in generale. Infatti, nonostante il risultato referendario, le cui motivazioni ancora non è possibile comprendere a pieno, l'esperienza cilena lascia un'importante eredità, non solo per le caratteristiche del processo costituente che è stato paritario, partecipativo, con la rappresentanza dei popoli originari, ma anche per il testo elaborato che, come si vedrà più nel dettaglio, pur non essendo esente da aspetti problematici soprattutto riguardo la forma di governo, segna un nuovo *standard* mondiale in materia di multiculturalismo, parità, nuove tecnologie, protezione della natura e sviluppo sostenibile

6. Alcuni cenni sulle principali decisioni assunte

Come anticipato, il 18 ottobre 2021, a due anni dalla rivolta sociale del 2019, le commissioni tematiche hanno inaugurato il dibattito sul contenuto costituzionale. Molti sono stati i passi in avanti che quest'organo ha compiuto nel percorso intrapreso fin dal 25 ottobre 2019, volto a dare al Cile una nuova Costituzione. Nel suo intervento, durante

¹⁴⁴³ Idem.

la sessione di apertura del dibattito, la Presidente Loncón ha evidenziato come: «los pueblos de Chile nos hemos sentado en una misma mesa, en una mesa plural y en condiciones de igualdad y horizontalidad, a discutir y pensar un país donde la dignidad se haga costumbre» e il vicepresidente Bassa ha parlato dell'inizio di un processo politico, sociale e culturale che dimostra che altri mondi sono possibili¹⁴⁴⁴. Fin dalla prima settimana di lavoro è apparso evidente che la futuribile Costituzione cilena, sarebbe stata basata sul passaggio dalla sussidiarietà a uno stato sociale di diritto, dall'iperpresidenzialismo a un equilibrio tra presidente e Congresso e da uno Stato unitario centralizzato a uno stato decentralizzato e sarebbe stata caratterizzata da un nuovo sistema di diritti fondamentali – con diritti sociali e nuovi diritti come la protezione della natura – dalla parità di genere e dalla plurinazionalità. Tali linee guida sono state effettivamente seguite dalla Convenzione ed entrate a far parte della proposta costituzionale, seri dubbi permangono però, come si vedrà nel successivo capitolo, sul disegno della forma di governo.

Per poter realizzare un'analisi della principale normativa presente nel testo costituzionale, seppur solo parziale data l'impossibilità di trattare in questo contesto l'intero contenuto, è possibile partire dall'articolo che apriva la legge fondamentale proposta che definiva il Cile come un «Estado social y democrático de derecho», “plurinacional, intercultural y ecológico». Alla ormai classica definizione della forma di Stato sociale e democratico di diritto, fondamentale nel contesto cileno caratterizzato tutt'oggi da uno Stato sussidiario¹⁴⁴⁵, si accompagnavano gli aggettivi “plurinazionale”, “interculturale” ed “ecologico”. Inoltre, nello stesso articolo, veniva sancita una democrazia inclusiva e paritaria e si completa l'idea di uno Stato democratico e sociale con la protezione e la garanzia dei diritti umani individuali e collettivi

Come si vedrà più nel dettaglio a breve, si ritiene possibile avanzare l'ipotesi che la proposta costituzionale cilena disegni una nuova forma di Stato, che vada oltre non solo lo Stato costituzionale di diritto ma anche il *Caring State* di cui si è parlato

¹⁴⁴⁴ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, *Inicio debate constitucional*

¹⁴⁴⁵ Come più volte detto, la Costituzione del 1980 rappresenta la migliore espressione di uno Stato organizzato secondo le idee neoliberali. Concretamente, lo Stato cede tutta l'iniziativa e il potere al settore privato e la sua azione si riduce alle aree in cui il settore privato non può o non vuole intervenire. Ciò ha comportato, nella pratica, la privatizzazione dell'attività economica, dei diritti sociali e delle funzioni pubbliche (C. Nash, *Una nueva Constitución para Chile. Evaluación del borrador constitucional*, cit., 1177). Si rimanda, sul tema, a C. Viera, *El problema constitucional chileno: ¿Superar el Estado subsidiario?*, in *Política. Revista De Ciencia Política*, n.2/2020

precedentemente. Si tratterebbe di uno Stato del *buen vivir*, che “guarda indietro” riconciliandosi con la natura e con le popolazioni preesistente alla sua formazione, che pone rimedio ai debiti storici che lo Stato ha assunto, nel corso della sua storia, nei confronti delle minoranze e delle donne e che “guarda al futuro” garantendo un nuovo tipo di uguaglianza e tutela, fondamentale nei tempi che viviamo, quella tecnologica. Parità e nuove tecnologie, insieme alla salvaguardia dell’ambiente e al riconoscimento e tutela delle minoranze, sono gli elementi che compongono questa nuova possibile forma di Stato.

6.1 In materia di plurinazionalità

In Cile il riconoscimento dei popoli indigeni è stato un tema centrale nel dibattito pubblico e particolarmente sofferto data la sanguinosa repressione statale nei confronti di questi collettivi, tanto che nel 2001 il Presidente Lagos istituì la *Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato* al fine di analizzare la situazione dei popoli indigeni e proporre meccanismi per la loro piena partecipazione, il loro riconoscimento e il godimento dei loro diritti. Nonostante ciò, il conflitto tra lo Stato cileno e, in particolare, il popolo mapuche, non può dirsi terminato e deriva dall’usurpazione delle terre di questi popoli e dalla concessione dello sfruttamento delle risorse naturali a imprese estrattive, che ha destinato le comunità indigene alla povertà e causato gravi danni ambientali. Inoltre bisogna considerare che, fin dalla creazione degli Stati nazione, i popoli indigeni sono stati costretti ad adottare modi di vita estranei alle loro culture e ai loro modi di vita, compresi quelli di natura politica che rappresentano le loro istituzioni e modalità di partecipazione, essendo costretti a incorporarsi nei progetti sociali, politici ed economici della cultura dominante. Questo ha limitato in larga misura le loro possibilità di sviluppo, poiché sono state le società egemoniche a detenere il potere di definire la struttura istituzionale e di valori a cui tutti gli individui che vivono all’interno dei loro confini statali hanno dovuto conformarsi. In questo senso, il carattere collettivo dei popoli indigeni è stato ignorato, negando spazi di rappresentanza e partecipazione politica adeguati, con conseguenze importanti sulla loro qualità di vita. Inoltre, i popoli indigeni, oltre ad essere stati privati delle loro terre, sono stati sfruttati come forza lavoro e ciò ha

comportato, tra l'altro, il crollo delle loro economie comunitarie, la perdita di diritti e di rappresentanza e l'emarginazione dai processi politici¹⁴⁴⁶.

La centralità delle popolazioni originarie nel processo costituente è stata evidente fin dalle mobilitazioni dell'*estallido social* e dall'approvazione, il 21 dicembre 2020, della Ley 21.298 che ha previsto la presenza, all'interno della Convenzione Costituzionale, di 17 seggi a loro riservati. Inoltre, uno dei primi atti realizzati dalla costituente è stato, l'8 luglio durante il secondo giorno di sessione, l'adozione di una dichiarazione¹⁴⁴⁷ riguardo le persone private della libertà e i prigionieri politici nel contesto dell'*estallido*, estendendola alla giudizializzazione del conflitto politico e sociale esistente tra lo Stato cileno e la nazione Mapuche presente nel Wallmapu, aggiungendo altre situazioni di conflitto tra la nazione Mapuche e lo Stato e altre situazioni di uso del sistema penale nei conflitti politici. L'*incipit* della dichiarazione sottolineava l'importanza, al fine di un processo realmente democratico e di una vera pace sociale, che gli organi del potere costituito offrissento garanzie democratiche ed equità affinché il processo storico che il Paese stava vivendo potesse funzionare correttamente ed essere riconosciuto come legittimo dai popoli e dalle nazioni del Cile. La Convenzione Costituzionale, senza cercare di interferire o arrogarsi le competenze o le attribuzioni di altri poteri dello Stato¹⁴⁴⁸, ha dichiarato la propria responsabilità politica nel fare una dichiarazione al

¹⁴⁴⁶ V. Figueroa Huencho, *Pueblos indígenas en el proceso constituyente chileno: desafíos del proceso y principales propuestas*, in *Política. Revista De Ciencia Política*, n. 2/2020,66

¹⁴⁴⁷ “La Convención Constitucional a los Órganos del poder constituido sobre la prisión política en Chile y la militarización del Wallmapu”, che ha ottenuto 105 voti

¹⁴⁴⁸ La dichiarazione a tal proposito recita «La Convención Constitucional, sin pretender interferir ni arrogarse las competencias o atribuciones de otros poderes del Estado». Tale espressione assume rilevanza in quanto, in tal modo, l'Assemblea Costituente ha voluto evitare di contravvenire a quanto disposto fin dalla conclusione dell'*Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución* in materia di interferenza di competenze tra la Costituente e i poteri istituiti. In quella sede infatti si ritenne opportuno stabilire un quadro di funzionamento ben preciso di quest'organo, da una parte, a causa della genesi della Carta del 1980 – frutto di una dittatura che ha soppresso e sostituito i poteri dello Stato con la legittimità democratica e che, allo stesso tempo, ha agito come governo, legislatore e organo costituente – e, dall'altra, per evitare quanto avvenuto in occasione del processo costituente venezuelano (1999), ecuadoriano (2007-2008) e Boliviano (2006-2009) dove gli organi costituenti adottarono decisioni che alterarono il funzionamento degli organi e dei poteri dello Stato. Pertanto il punto 5 dell'accordo ha stabilito che «El órgano constituyente que en definitiva sea elegido por la ciudadanía, tendrá por único objeto redactar la nueva Constitución, no afectando las competencias y atribuciones de los demás órganos y poderes del Estado y se disolverá una vez cumplida la tarea que le fue encomendada. Adicionalmente no podrá alterar los quorum ni procedimientos para su funcionamiento y adopción de acuerdos». Questo stesso spirito è stato successivamente incarnato nell'attuale articolo 135 della Costituzione, contenuto nel Capitolo XV (Riforma della Costituzione e procedura di redazione di una nuova Costituzione della Repubblica), che stabilisce il divieto per la Convenzione di attribuirsi poteri che, secondo la Costituzione vigente, corrispondono ad altri organi dello Stato, prevede la validità dell'attuale Carta fondamentale fino alla fine del processo costituente, vieta alla Convenzione di ignorare il fatto che la sovranità risiede nella Nazione, e prevede che il testo della

Paese in relazione ad alcune situazioni contingenti che contravvenivano chiaramente allo spirito che guidava il suo lavoro. La dichiarazione, oltre a fare riferimento alla violenza che aveva accompagnato gli eventi dell'ottobre 2019 e a chiedere agli organi di assumersi la responsabilità di quanto successo¹⁴⁴⁹, sollecitava l'immediata smilitarizzazione del Wallmapu, l'annullamento della decisione che ha aumentato il budget predisposto per la repressione del territorio mapuche e che l'indulto per i prigionieri politici mapuche, nel caso delle regioni di Bio Bio, Araucanía, Los Lagos e Los Ríos, fosse applicabile a partire dal 2001. Per quanto riguarda il *Proyecto de ley Boletín 13715-17*, suggeriva di prevedere l'applicazione diretta e obbligatoria della Convenzione 169 sui Popoli Indigeni e Tribali dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Diritti dei Popoli Indigeni, soprattutto a proposito del riconoscimento delle situazioni classificate come crimini ma che, invece, costituivano l'esercizio dei diritti territoriali, culturali e politici, e l'applicazione preferenziale e obbligatoria di pene diverse dalla detenzione. L'applicazione di questi trattati internazionali è stata richiesta anche al Ministro della Giustizia e dei Diritti Umani, oltre alla conclusione del processo di modifica del *Reglamento de Establecimientos Penitenciarios* al fine di garantire i diritti delle persone private della libertà di origine indigena. In fine, l'assemblea costituente ha invitato all'attuazione di una solida politica di giustizia che potesse contribuire alla riparazione completa dei danni e dei pregiudizi subiti, individualmente e collettivamente, per coloro che erano stati vittime di persecuzione, prigionia politica e violazioni sistematiche dei diritti umani. Con questa dichiarazione, inoltre, i costituenti si sono impegnati a creare nella Nuova Costituzione meccanismi pertinenti e necessari per assicurare che i diritti umani di tutti i popoli non fossero nuovamente violati e a garantire la non ripetizione degli eventi.

I lavori costituenti, infatti, sono stati orientati ad una piena partecipazione delle popolazioni originarie, che è andata oltre la presenza di loro rappresentanti nell'organo

Nuova Costituzione deve rispettare il carattere repubblicano dello Stato cileno, il suo regime democratico, le sentenze giudiziarie definitive ed esecutive e i trattati internazionali ratificati (S. Ragone - J. I. Núñez Leiva, *Algunas coordinadas esenciales sobre la Convención Constitucional*, cit., 8).

¹⁴⁴⁹ Nella dichiarazione la Convenzione richiedeva al Senato la discussione immediata e con la massima rapidità del *Proyecto de Ley de Indulto General (Boletín N°13.941-17)*; all'Esecutivo di dare al *Proyecto de Ley de Indulto General (Boletín N°13.941-17)* e al *Proyecto de Ley de Reparación a Víctimas de Derechos Humanos (Boletín N°13.854-17)* la massima urgenza legislativa

costituente¹⁴⁵⁰, ed è stata predisposta un'apposita commissione, la nona, competente in materia di diritti dei popoli indigeni e plurinazionalità. Anche la Comisión “sobre Principios Constitucionales, Democracia, Nacionalidad y Ciudadanía” ha affrontato questo tema¹⁴⁵¹ — così come trasversalmente tutte le altre commissioni. Solo per riportare alcuni esempi, fin dall'inizio all'interno di quella competente in materia di sistema politico è stato possibile individuare un accordo su alcune questioni quali il riconoscimento della plurinazionalità, dei seggi riservati e dell'iniziativa indigena. Il principio di plurinazionalità è stato, altresì, trattato dalla Commissione Ambiente, come elemento da considerare all'interno del modello economico, e da quella competente in materia di giustizia che ha stabilito che la funzione giurisdizionale sarebbe stata esercitata da «los tribunales de justicia y las autoridades de los pueblos indígenas» (art. 399-1).

Inoltre, durante i lavori della stessa Convenzione è stato applicato il principio di plurinazionalità prevedendo, ad esempio, per i membri dei seggi riservati la riduzione delle sponsorizzazioni necessarie per far parte delle commissioni e degli altri incarichi interni e quote a loro riservate. Questo principio è stato anche uno degli “approcci trasversali” previsti dai quattro regolamenti – insieme a quelli relativi ai diritti umani, al genere, all'inclusione, alla decentralizzazione e l'approccio socioecologico – e ciò, come si vedrà più approfonditamente a breve, risulta evidente dal testo costituzionale.

Sono molte le norme che trattavano o esplicitavano in qualche modo la plurinazionalità. In particolare, l'articolo 5, oltre a sancire il riconoscimento della coesistenza di diversi popoli e nazioni all'interno dell'Unità dello Stato, individuava come tali Mapuche, Aymara, Rapa Nui, Lickanantay, Quechua, Colla, Diaguita, Chango, Kawashkar, Yaghan, y Selk'nam e tutti gli altri che sarebbero stabiliti dalla legge e prevedeva che lo Stato avrebbe dovuto garantire la loro effettiva partecipazione all'esercizio e alla distribuzione del potere, incorporando la loro rappresentanza nella struttura dello Stato,

¹⁴⁵⁰ Come si è visto, il *Reglamento de Participación y Consulta Indígena*, approvato il 4 ottobre 2021, infatti, ha stabilito l'istituzione di un sistema di partecipazione e consultazione indigena in conformità con “le norme internazionali sui diritti umani dei popoli indigeni, che sono stabilite, tra le altre fonti del diritto internazionale, in quelle menzionate nel presente regolamento, che la Convenzione assume come sovrane” (art. 1). Si consenta il rinvio a R. Iannaccone, *Dall'approvazione dei regolamenti all'inizio del dibattito sulle norme costituzionali: prosegue il lavoro della Convención Constitucional*, cit.

¹⁴⁵¹ La seconda Commissione, infatti, ha proposto norme, poi approvate dalla Plenaria, in materia: di plurilinguismo, riconoscendo che la lingua ufficiale cilena è il castigliano, ma che le lingue dei popoli indigeni saranno ufficiali nei loro territori; di *Buon Vivir*; e di emblemi, sancendo come emblemi nazionali la bandiera, lo stemma e l'inno nazionale, ma prevedendo che lo Stato riconosca i simboli e gli emblemi dei diversi popoli indigeni.

nei suoi organi e nelle sue istituzioni, così come la loro rappresentanza politica negli organi eletti dal popolo a livello locale, regionale e nazionale. Erano previsti, infatti, seggi riservati, proporzionalmente alla loro popolazione, per i quali avrebbero potuto votare ed essere eletti, così come previsto per l'elezione della stessa Convenzione, solo gli appartenenti a questi popoli parte del *Registro Electoral Indigena* elaborato e amministrato dal Servizio Elettorale (art. 162). Queste disposizioni generali erano trattate in modo più specifico in altre norme presenti nel testo. Il nuovo ramo legislativo sarebbe stato composto da due camere – il Congresso delle Deputate e dei Deputati e la Camera delle Regioni (art. 251) – definite come organi deliberativi, paritari e plurinazionali (rispettivamente art. 252.1 e 254.1). I seggi riservati al Congresso sarebbero stati proporzionali alla popolazione indigena, eletti in un unico distretto e avrebbero dovuto essere sommati al numero totale dei membri del Congresso ovvero 155 (art. 252.2). Al contrario, la composizione dei seggi riservati nella Camera delle Regioni, così come il numero dei seggi “ordinari”, era lasciata alla discrezionalità del legislatore, senza alcun requisito predefinito (art. 254.3).

Il principio di pluriculturalità era evidente, altresì, in materia di potere giudiziario sin dalla decisione di sostituire tale terminologia con “sistemas de justicias” e di stabilire il pluralismo giuridico. Era, infatti, stato previsto che lo Stato avrebbe dovuto garantire il diritto ad accedere ad una giustizia con prospettiva interculturale (art. 108.6) garantendo il diritto ad una assistenza legale specializzata, ad interpreti e facilitatori interculturali (art. 108.7). La funzione giudiziaria sarebbe stata esercitata dai tribunali di giustizia e dalle autorità dei popoli e delle nazioni indigene (art. 307.2) che, in virtù del loro diritto all'autodeterminazione, avrebbero coesistito su un piano di parità con il sistema giudiziario nazionale. Era previsto, però, che questi sistemi giuridici avrebbero dovuto rispettare il perentorio limite dei diritti fondamentali stabiliti costituzionalmente e da trattati e strumenti internazionali. Sarebbe stata la legge a determinare i meccanismi di coordinamento, cooperazione e risoluzione dei conflitti di competenza tra gli ordinamenti giuridici indigeni e le entità statali (art. 309), ma il testo costituzionale prevedeva la garanzia di poter ricorrere per le decisioni assunte dalla giurisdizione indigena ad un'apposita sala della Corte Suprema, che sarebbe stata assistita da un consiglio tecnico composto da esperti in cultura e diritto indigeni, (art. 329). Infine, il *Consejo de la Justicia*, incaricato di garantire l'indipendenza della funzione giudiziaria e di effettuare le nomine

e “amministrarla”, era definito anche come un organo plurinazionale (art. 342) e sarebbe stato formato da 17 membri dei quali 2 eletti dai popoli e dalle nazioni indigene (art. 344).

Insieme a ciò, lo Stato avrebbe dovuto garantire il dialogo interculturale nell’esercizio delle funzioni pubbliche, creando istituzioni e promuovendo politiche pubbliche volte a favorire il riconoscimento e la comprensione della diversità etnica e culturale dei popoli e delle nazioni indigene preesistenti allo Stato (art. 5).

La proposta di costituzione prevedeva anche istituti riservati alle popolazioni indigene come un’apposita iniziativa di legge e le *Autonomías Territoriales Indígenas* (art. 187.2). Queste ultime disciplinate come entità territoriali dotate di personalità giuridica e di patrimonio proprio, in cui i popoli e le nazioni indigene avrebbero esercitato diritti autonomi, in coordinamento con le altre entità territoriali componenti lo Stato regionale (Art. 234.1). Veniva stabilito, inoltre, che tramite una legislazione successiva sarebbe stata creata una procedura tempestiva, efficiente e trasparente per la loro costituzione, che avrebbe previsto un processo di partecipazione e consultazione preventiva e che sarebbe stata avviata su richiesta dei popoli e delle nazioni indigene interessate, attraverso le loro autorità rappresentative (art. 234.2). Sarebbero dovuti essere disciplinati successivamente, altresì, le competenze esclusive di questi enti e quelle condivise con le altre entità territoriali (art. 235).

Numerosi erano i diritti collettivi garantiti nel testo proposto, seppur con diversi livelli di dettaglio, come il diritto all’autonomia, all’autogoverno, ad una cultura propria, alla cosmovisione, alla lingua, al riconoscimento e alla protezione delle loro terre e risorse, delle proprie istituzioni e autorità così come il diritto alla partecipazione alla vita politica, economica, sociale e culturale dello Stato (art. 34). Veniva riconosciuto il diritto alla consultazione indigena in numerose occasioni come ad esempio la costituzione di un’autonomia territoriale indigena, precedentemente illustrata, ma anche per l’elaborazione di una nuova Costituzione (art. 387.2).

È possibile annoverare tra le innovazioni introdotte in questo testo costituzionale strettamente connesse alla plurinazionalità la definizione di Stato plurilingue – per cui anche se la lingua ufficiale sarebbe stata il castigliano, le lingue dei popoli indigeni sarebbero state ufficiali nei loro territori e nelle aree ad alta densità di popolazione indigena e lo Stato avrebbe dovuto promuovere la conoscenza, la rivitalizzazione, la valorizzazione e il rispetto delle lingue indigene (art. 12) – e il riconoscimento della

medicina tradizione e del diritto dei popoli indigeni di mantenere le proprie pratiche in materia di salute e a conservare le componenti naturali che le permettono (art. 44.2).

6.2 In materia ambientale

La centralità della questione ambientale¹⁴⁵² nel processo costituente cileno, elemento già presente nel corso dell'*estallido social*, è stata dichiarata ufficialmente dalla Convenzione Costituzionale stessa il 4 ottobre 2021. Con 137 voti a favore, 3 contrari e 9 astensioni ha reso noto che avrebbe svolto la fase di scrittura del testo in “Estado de Emergencia Climática y Ecológica”. In tal modo, la plenaria della Convenzione ha approvato che la redazione della nuova legge fondamentale avrebbe dovuto tener conto di un contesto di emergenza climatica ed ecologica. Quest’ultimo, quindi, sarebbe stato uno dei fondamenti intorno a cui doveva essere elaborata la possibile nuova legge fondamentale cilena e tutte le norme, discusse nelle commissioni, avrebbero dovuto considerare elementi per salvaguardare la natura e le comunità dagli effetti negativi del cambiamento climatico, attraverso garanzie di educazione ambientale, prevenzione, precauzione, non regressione, mitigazione, adattamento e trasformazione. Tale decisione è stata molto più che simbolica e, come si vedrà maggiormente nel dettaglio, ha condotto ad un testo costituzionale che, nonostante la sua mancata ratifica, può essere considerato pioniere, anche, in materia ambientale.

Il primo documento normativo che ha recepito tale dichiarazione è stato il Regolamento Generale della Convenzione. L’articolo 3, contenente i principi rettori del regolamento stesso, sanciva il principio di rispetto e cura della natura e l’applicazione di un approccio

¹⁴⁵² Si riportano alcuni contributi relativi al costituzionalismo ambientale con particolare riferimento a quello latinoamericano: R. Zaffaroni, *La Naturaleza con Derechos. De la filosofía a la política*, Quito, 2011; S. Bagni, *Dallo stato del bienestar allo Stato del buen vivir. Innovazione e tradizioni nel costituzionalismo latino-americano*, cit.; M. P. Melo, *O patrimônio comum do constitucionalismo contemporâneo e a virada biocêntrica do “novo” constitucionalismo Latino-Americano*, in *Estudios Jurídicos*, n. 18/2013; D. F. Esborraz, *El modelo ecológico alternativo latinoamericano entre protección del derecho humano al medio ambiente y reconocimiento de los derechos de la naturaleza*, in *Revista Derecho del Estado*, n. 36/ 2016; S. Baldin, *Il buen vivir nel costituzionalismo andino. Profili comparativi*, cit.; D. Bonilla Maldonado, *El constitucionalismo radical ambiental y la diversidad cultural en América Latina. Los derechos de la naturaleza y el buen vivir en Ecuador y Bolivia*, in *Revista Derecho del Estado*, n. 42/2019; A. Iacovino, *Constitucionalismo ecológico en América Latina: de los derechos ambientales a los derechos de la naturaleza*, in *Cultura Latinoam.*, n. 31/2020; R. I. Bachmann Fuentes - V. Navarro Caro, *Derechos de la naturaleza y personalidad jurídica de los ecosistemas: nuevo paradigma de protección medioambiental. un enfoque comparado*, in *Revista Internacional de Pensamiento Político - I Época*, n. 16/2021; H. Tórtora Aravena, *El “Buen Vivir” y los derechos culturales de naturaleza colectiva en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano Descolonizador*, in *Revista de derecho (Coquimbo. En línea)*, n. 28/ 2021.

ecologico. Veniva così reiterato l'obbligo per la Convenzione Costituzionale di tener conto, in tutte le sue azioni e procedure, dell'equilibrio, della protezione e della cura della Natura e del suo valore intrinseco, del *Buen Vivir* delle persone, degli esseri viventi e di ciascuno degli elementi che compongono la Natura. In questo senso, nel funzionamento della costituente, sarebbero dovute essere messe in atto azioni e pratiche individuali e collettive coerenti e responsabili con l'attuale situazione climatica ed ecologica.

Data la rilevanza e la sensibilità del tema, quello ambientale è stata una delle materie più controverse discusse dall'assemblea costituente.

Con una modalità abbastanza comune all'interno della Convenzione, si formò, fin dall'inizio dei lavori, ma gradualmente aumentando i propri componenti, un gruppo di attivisti ambientali trasversale agli schieramenti, anche se principalmente di sinistra, definitosi *eco-constituyentes*. La stessa modalità, ad esempio, è stata adottata dalle convenzionali femministe riunitesi nella *Colectiva feminista*. Così come queste ultime, gli eco-costituenti hanno fatto parte di commissioni diverse, ma, fatto del tutto peculiare, la quinta commissione "Medio Ambiente, Derechos de la Naturaleza, Bienes naturales comunes y Modelo económico" è stata formata quasi esclusivamente da ecocostituenti – 13 dei 19 membri – e, inoltre, sono state escluse alcune forze come il *Frente Amplio* e il *Colectivo del Apruebo*. Ciò ha condotto ad una iniziale "radicalità" e astrattezza delle norme proposte da questa commissione, che si è trasformata, fin dall'inizio, in difficoltà per la loro approvazione in plenaria e in rapporti tesi con gli altri membri della costituente. Ciò è stato evidente fin dalla sottomissione al *plenum*, il 3 marzo, della prima proposta elaborata da questa commissione. In questa occasione, delle 40 proposte contenute nella relazione, che includevano il riconoscimento dei regni *animalia*, *plantae* e *fungi*, solo 6 raggiunsero i 103 voti favorevoli richiesti – ovvero i 2/3 dei membri della Convenzione – per passare alla votazione in particolare. In quest'ultima, però, fu approvato un solo comma di un articolo che affermava che «lo Stato promuoverà il dialogo, la cooperazione e la solidarietà internazionale per adattarsi, mitigare e affrontare la crisi climatica ed ecologica e proteggere la natura».

Nonostante le prime difficoltà, al termine della fase di elaborazione della proposta costituzionale, il 14 maggio, le norme approvate in materia ambientale sono state almeno 51 di quelle componenti il "borrador de la nueva Constitución". Tra queste vi sono disposizioni particolarmente rilevanti e innovative tanto che uno dei nuclei fondamentali

della proposta costituzionale è stata proprio la natura, concetto che attraversava l'intero testo consolidato elaborato dalla commissione di Armonizzazione.

Tra i numerosi articoli in materia di natura, a racchiudere la disciplinata di questo tema e a descriverne il ruolo nel complesso normativo era l'ottavo che sanciva che «las personas y los pueblos son interdependientes con la naturaleza y forman, con ella, un conjunto inseparable. La naturaleza tiene derechos. El Estado y la sociedad tienen el deber de protegerlos y respetarlos». Così come avviene negli ordinamenti andini, e in particolare in quelli ecuadoriano e boliviano, anche in quello cileno la natura era soggetto dei diritti che il testo le riconosceva (art. 18, c. 3). Tale titolarità era sancita anche in apertura del Capitolo III dedicato a “Naturaleza y Medioambiente”, all'articolo 127. Lo Stato – non solo centrale, ma anche regionale (art. 220) – e la società nel suo complesso avrebbero avuto il dovere di proteggere e rispettare i diritti della natura e i principi costituzionali che avrebbero guidato la sua protezione sarebbero stati progressività, precauzione, prevenzione, giustizia ambientale, solidarietà intergenerazionale, responsabilità e giusta azione climatica (art. 128).

La proposta prevedeva anche i cd. “beni comuni naturali” ovvero gli elementi o le componenti della natura per i quali lo Stato avrebbe avuto uno speciale dovere di custodia, al fine di garantire i diritti della natura e l'interesse delle generazioni presenti e future (art. 134, c. 1). Il testo definiva come tali il mare territoriale¹⁴⁵³ e i suoi fondali; le spiagge, i ghiacciai e le zone umide; i campi geotermici; l'aria e l'atmosfera; le alte montagne, le aree protette e le foreste autoctone; il sottosuolo e altri beni dichiarati dalla Costituzione e dalla legge (art. 134, c. 2). Era contenuta, inoltre, la previsione di beni che saranno “inappropriabili”, vale a dire che non avrebbero avuto proprietari, e lo Stato sarebbe stato custode del loro uso responsabile. In questa categoria rientravano l'acqua – in tutti i suoi stati –, l'aria, il mare, le spiagge, quelli riconosciuti dal diritto internazionale e quelli dichiarati tali dalla Costituzione o dalla legge. Tale dichiarazione assumeva particolare

¹⁴⁵³ A proposito di “mare”, la proposta costituzionale cilena introduceva anche un concetto inedito nel costituzionalismo contemporaneo, quello di “maritorio” volto ad indicare come una parte del territorio, che comprende i diversi modi di abitare, sperimentare e vivere il mare, intendendo questo spazio nella sua dimensione integrale tra il materiale e tangibile e il culturale e intangibile. S.v. sul significato di maritorio e dell'evoluzione di questo concetto R. Alvarez - F. Ther-Ríos - J. C. Skewes - C. Hidalgo, *Reflexiones sobre el concepto de maritorio y su relevancia para los estudios de Chiloé contemporáneo*, in *Revista Austral de Ciencias Sociales*, n. 36/2019, 115-126. Proprio da tale lavoro è nata la *propuesta constitucional para consagrar en establecimiento del maritorio en la propuesta de nueva Constitución* presentata da alcuni convenzionali il 28 dicembre

rilevanza soprattutto con riferimento all'acqua, che viene definita come bene essenziale. Nella Costituzione del 1980, l'unica referenza all'acqua ne stabilisce, al contrario, la proprietà, indicando che «los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos» (Cap. III, art. 19, n. 24). È evidente, quindi, come questo testo protegga non l'acqua come bene in sé, fondamentale per la vita – non solo umana ma dell'intero ecosistema –, ma come bene commerciabile. Nella proposta di nuova Costituzione, quindi, vi era un profondo cambio di paradigma.

Uno dei traguardi più importanti del lavoro della Convenzione in materia ambientale è stata la creazione della *Defensoría de la Naturaleza* che, come sancito dall'articolo 30, avrebbe avuto lo scopo di promuovere e proteggere i diritti della natura e i diritti ambientali garantiti nella Costituzione e nei trattati internazionali sull'ambiente ratificati dal Cile, contro gli atti o le omissioni degli organi dell'amministrazione statale e delle entità private. Quest'organo avrebbe dovuto supervisionare gli organi statali nell'adempimento dei loro obblighi in materia di diritti ambientali e della natura; formulare raccomandazioni su questioni di sua competenza; esaminare e seguire le denunce di violazione dei diritti ambientali e avviare azioni costituzionali e legali in caso di violazione di tali diritti (art. 149). Nell'ambito del sistema di giustizia, era stato stabilito anche che lo Stato avrebbe garantito l'accesso alla giustizia ambientale (art. 108) ed erano previsti i tribunali ambientali, competenti a pronunciarsi circa la legalità degli atti amministrativi in materia ambientale, le azioni per la tutela dei diritti fondamentali dell'ambiente e della natura, la riparazione dei danni ambientali e altre questioni stabilite dalla Costituzione e dalla legge (art. 333).

Agli occhi di chi scrive, particolarmente rilevante era la definizione di Stato ecologico, contenuta nel già citato articolo 1, che, se da una parte si poneva in continuità con altre esperienze della regione latinoamericana, dichiarando, come si è visto, la natura come soggetto di diritti e fornendogli una peculiare protezione, dall'altro compiva un ulteriore passo in avanti tenendo conto, in tutto il testo, dell'attuale contesto di emergenza climatica ed ecologica. L'articolato elaborato dalla Convenzione, infatti, menzionava esplicitamente il cambiamento climatico e forniva chiare linee guida su come lo Stato avrebbe dovuto agire nella protezione dell'ambiente. Per di più, lo Stato avrebbe dovuto promuovere il dialogo, la cooperazione e la solidarietà internazionale per affrontare la

crisi climatica ed ecologica e per proteggere la natura (art. 129.2). Inoltre, avrebbe dovuto garantire la democrazia ambientale (art. 154.1) e tutte le persone avrebbe avuto diritto alla partecipazione informata in merito a questioni ambientali (art. 154.2).

A completare la normativa ambientale contenuta nella proposta di Costituzione vi era l'attribuzione allo Stato di garantire non solo la sicurezza alimentare¹⁴⁵⁴, ma anche la sovranità alimentare e a tal fine avrebbe dovuto promuovere la produzione, la distribuzione e il consumo di alimenti volti a garantire il diritto a un'alimentazione sana e adeguata, il commercio equo e solidale e sistemi alimentari ecologicamente responsabili (art. 54).

6.3 In materia di parità

La “parità” ha caratterizzato non solo il processo costituente, ma è uno degli elementi salienti anche della proposta costituzionale, rendendola, così come il processo, un *unicum* a livello mondiale. Come si vedrà maggiormente nel dettaglio, questo principio caratterizzava non solo in modo straordinario il catalogo dei diritti prevedendo, tra gli altri, i diritti sessuali e riproduttivi e il riconoscimento del lavoro domestico e di cura, ma anche l'organizzazione statale, stabilendo la composizione paritaria degli organi collegiali dello Stato e dei direttivi delle imprese pubbliche e a partecipazione pubblica.

L'originaria formula di parità che prevedeva una presenza rigorosamente equilibrata di donne e uomini all'interno della Convenzione Costituzionale, introdotta attraverso la riforma costituzionale n. 21.216, precedentemente analizzata, ha portato all'incorporazione di criteri equivalenti anche nell'organizzazione e nel funzionamento di tale organismo. In questi ambiti però è stato compiuto un ulteriore passo in avanti, “ereditato” dal testo costituzionale proposto: la parità ha smesso di essere “techo” per diventare “piso” ovvero un punto di partenza e non di arrivo. Come si è analizzato, il risultato paradossale della regola della parità per l'elezione dei membri della Convenzione aveva avvantaggiato più uomini che donne, generando un dibattito sul

¹⁴⁵⁴ A tal proposito si rinvia, tra gli altri, a F. Del Pizzo - P. Giustiniani, *Bioetica, ambiente e alimentazione: Per una nuova discussione*, Milano, Mimesis Edizioni, 2014; P. Macchia (a cura di), *La persona e l'alimentazione: valutazione clinica e diritto alla salute. Profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi*, Atti del Convegno di Asti, 30 novembre 2012, Roma, 2014; M. Mocheggiani - A. Morrone, *La regolazione della sicurezza alimentare tra diritto, tecnica e mercato: problemi e prospettive*, Bologna, Bologna University Press, 2022; L. Califano (a cura di), *Sicurezza alimentare, diritto al cibo, etica della sostenibilità. Politiche giuridiche, economiche e sociali*, Milano, FrancoAngeli, 2022; G. Stegher, *la sicurezza alimentare come nuova frontiera del costituzionalismo ambientale?*, in corso di pubblicazione

possibile “effetto tetto” di questa norma che ha condotto ad un altro modo di concepirla. Inoltre, si è arrivati a riformulare il concetto stesso di parità, rilegata ad una concezione binaria, per includere anche le dissidenze e diversità sessuali e di genere.

A norma dell’articolo 6, infatti, lo Stato avrebbe dovuto promuovere una società in cui donne, uomini, diversità e dissidenze sessuali e di genere potessero partecipare in condizioni di uguaglianza sostanziale¹⁴⁵⁵, riconoscendo che l’effettiva rappresentanza è un principio e una condizione minima per il pieno e sostanziale esercizio della democrazia e della cittadinanza. Inoltre, tutti gli organi collegiali dello Stato, gli organi costituzionali autonomi, gli organi di vertice ed esecutivi dell’amministrazione, nonché i consigli di amministrazione delle aziende pubbliche e a partecipazione pubblica, avrebbero dovuto avere una composizione paritaria volta a garantire che almeno il 50% dei loro membri fossero donne. Ecco che emerge la concezione di parità non binaria e come punto di partenza e non di arrivo. A tal fine, per gli organi ad elezione popolare, l’articolo 161 sanciva che il sistema elettorale sarebbe dovuto essere conforme ai principi di uguaglianza sostanziale, parità, alternanza di genere e agli altri contemplati nella Costituzione e nelle leggi. Anche i partiti politici avrebbero dovuto, per mandato costituzionale, funzionare in una prospettiva di genere e incorporare la parità nella loro *leadership*, garantendo l’uguaglianza sostanziale internamente a livello organizzativo ed elettorale e promuovendo la piena partecipazione politica delle donne (art. 163).

Nel Capitolo V in materia di funzione pubblica, il primo articolo, il 165, stabiliva tra i suoi principi anche la prospettiva di genere, l’inclusione e la non discriminazione. All’interno di questa visione trasversale delle norme costituzionali con una prospettiva di genere, veniva stabilito un mandato in tal senso anche per la polizia (artt. 296 e 297), per le forze armate (art. 299.2) e per i sistemi giudiziari. L’articolo 312, infatti, stabiliva una serie di mandati costituzionali per l’azione dei tribunali. A regolare la funzione giudiziaria sarebbero dovuti essere i principi di parità e di prospettiva di genere e gli organi e le persone coinvolte nella funzione giurisdizionale avrebbero dovuto garantire

¹⁴⁵⁵ Sono numerosi gli articoli dove veniva consacrata l’uguaglianza sostanziale, uno dei principi generali previsti nel testo costituzionale. In particolare, l’articolo 25 sanciva che ogni persona ha diritto all’uguaglianza, che comprende l’uguaglianza sostanziale, davanti alla legge e la non discriminazione (c.1). Lo Stato avrebbe dovuto garantire a tutti e a tutte l’uguaglianza sostanziale in quanto garanzia del riconoscimento, godimento ed esercizio dei diritti umani rispettando la diversità, l’inclusione sociale e l’integrazione (c.2). Avrebbe dovuto, inoltre, assicurare l’uguaglianza di genere per le donne, bambine, diversità e dissidenze sessuali e di genere tanto nell’ambito pubblico come in quello privato (c.3).

l'uguaglianza sostanziale. Veniva sancito, altresì, che i tribunali, qualunque fosse stata la loro giurisdizione, avrebbero dovuto decidere con prospettiva di genere e che il Consiglio di Giustizia, nell'esercizio delle sue attribuzioni, avrebbe dovuto tenere conto del principio di non discriminazione, inclusione, parità di genere, equità territoriale e plurinazionalità (art. 342).

Come anticipato, il principio di parità compariva anche all'interno del capitolo dedicato ai diritti fondamentali attraverso una serie di norme che sancivano numerosi diritti e garanzie per le donne e per le diversità e dissidenze sessuali e di genere. Tra questi vi erano il diritto allo sviluppo sessuale e riproduttivo, che comprendeva, tra l'altro, il diritto a prendere decisioni libere, autonome e informate sul proprio corpo, sull'esercizio della sessualità, sulla riproduzione, sul piacere e sulla contraccezione (art. 61.1). Inoltre, era esplicitamente menzionata l'opzione di interrompere volontariamente la gravidanza per tutte le persone gestanti, la cui disciplina di dettaglio era rimandata alla legislazione ordinaria. Come sancito costituzionalmente, lo Stato avrebbe dovuto garantire l'esercizio dell'aborto senza discriminazioni, con attenzione al genere, all'inclusione e alla rilevanza culturale; così come avrebbe dovuto assicurare l'accesso all'informazione, all'istruzione, alla salute e ai servizi e benefici necessari a questo scopo, assicurando le condizioni per portare avanti la gravidanza, interromperla, partorire e avere una maternità volontarie e protette. Avrebbe dovuto garantire, inoltre, la libertà dalla violenza e dall'ingerenza di terzi, siano essi individui o istituzioni (art. 61.2). Infine, l'articolo 64 sanciva il diritto al libero sviluppo e al pieno riconoscimento dell'identità, in tutte le sue dimensioni e manifestazioni, comprese le caratteristiche sessuali, le identità e le espressioni di genere, il nome e gli orientamenti sessuali-affettivi.

Anche in termini di diritto alla casa veniva stabilita una particolare clausola per garantirlo nei casi di violenza di genere, sancendo che lo Stato avrebbe dovuto assicurare la creazione di case di accoglienza per le vittime di violenza di genere e di altre forme di violazione dei diritti (art. 51.4)

Altro elemento inedito contenuto in questo testo costituzionale era il riconoscimento espresso del lavoro domestico e di cura, definito come necessario e indispensabile per la sostenibilità della vita e lo sviluppo della società (art. 49.1). Inoltre, era previsto che sarebbe dovuto essere affrontato da una prospettiva di genere ed essere considerato nella formulazione e nell'attuazione delle politiche pubbliche. Lo Stato avrebbe, altresì, dovuto

promuovere la corresponsabilità sociale e di genere e attuare meccanismi di redistribuzione del lavoro domestico e di cura (art. 49.2).

6.4 In materia di nuove tecnologie

Come si è brevemente visto, il lavoro delle commissioni della Convenzione è stato accompagnato da incontri autoconvocati, giornate di deliberazione nazionale, incontri comunitari, forum di deliberazione e plebisciti decisivi, i cui risultati, una volta sistematizzati, hanno avuto un impatto sulle decisioni della Convenzione. Sono stati previsti anche strumenti di partecipazione digitale, in particolare l'uso massiccio dei *social network* della Convenzione per garantire trasparenza e informazione costante sul suo lavoro e la possibilità di presentare proposte di norme costituzionali popolari attraverso la Piattaforma digitale di partecipazione popolare. Vale la pena di chiedersi se la *e-participation*, notevolmente utilizzata in questo processo costituente, ma anche in alcuni dei processi costituenti degli ultimi dieci anni – significativi i casi islandese e tunisino –, apra una nuova stagione del costituzionalismo. Non vi è alcun dubbio che sia in atto una rinnovata fase partecipativa, così come è innegabile la crescente presenza e indispensabilità delle nuove tecnologie. Il costituzionalismo digitale è una realtà, anche se non ha ancora raggiunto una dimensione stabile e integrata negli ordinamenti contemporanei. Un grande passo in avanti sembra essere stato fatto in questo senso proprio dalla proposta della nuova Costituzione cilena che rispetto alla disciplina della tecnologia e ai diritti a questa legati sanciva il diritto di tutti i cittadini ad avere accesso alla connettività digitale (art. 85), a partecipare in uno spazio digitale libero dalla violenza (art. 88) e all'educazione digitale, allo sviluppo della conoscenza, del pensiero e del linguaggio tecnologico (art. 89). Veniva, altresì, sancito il fondamentale diritto alla disconnessione digitale nel contesto delle relazioni lavorative (art. 46.1); venivano riconosciuti espressamente il diritto alla *privacy* (art. 70), all'autodeterminazione informativa e alla protezione dei dati personali (art. 86), alla sicurezza dell'informazione (art. 87), ed era prevista la creazione di un'Agenzia nazionale per la protezione dei dati personali (art. 375).

Inoltre, erano attribuiti allo Stato alcuni obblighi a ciò relazionati, tra cui: superare le lacune nell'accesso, nell'uso e nella partecipazione allo spazio digitale (art. 86.4); sviluppare azioni per la prevenzione, la promozione, la riparazione e la garanzia del diritto

a una vita libera dalla violenza digitale, garantendo una protezione speciale alle donne, alle bambine, ai bambini, agli adolescenti e alle diversità e dissidenze sessuali e di genere (art. 89); creare politiche pubbliche e finanziare piani e programmi gratuiti volti all'educazione digitale (art. 90).

Alla luce di quanto brevemente esposto, si ritiene possibile sostenere che la Convenzione Costituzionale cilena abbia realizzato, seppur parzialmente, una "costituzione dell'algoritmo"¹⁴⁵⁶. Il testo costituzionale proposto, infatti, non regolamentava gli aspetti più controversi della tecnologia e in particolare l'intelligenza artificiale e il suo utilizzo nelle decisioni pubbliche e prevedeva particolari strumenti di controllo sugli interessi economici delle grandi aziende tecnologiche. Nonostante ciò, si ritiene non così avventato avanzare l'ipotesi che questa attenzione del testo costituzionale alle nuove tecnologie sia stata anche una diretta conseguenza degli strumenti di *e-participation* che hanno contribuito alla sua stesura e che, anche in quest'ambito, la proposta di articolato costituzionale tracci un cammino che potrebbe essere implementato anche in altri ordinamenti.

¹⁴⁵⁶ Per approfondire tale tematica si rimanda ai contributi del giurista che ha coniato questa espressione ovvero Francisco Balaguer Callejón. Si rinvia in particolare a F. Balaguer Callejón, *La constitución del algoritmo. El difícil encaje de la constitución analógica en el mundo digital*, in A. C. N. Gomes - B. Albergaria - M. R. Canotilho (cur.), *Direito Constitucional: Diálogos em homenagem ao 80º aniversário de J. J. Gomes Canotilho*, 2021 e dello stesso A., *La constitución del algoritmo*, Zaragoza, Fundación Miguel Giménez Abad, 2022

Capitolo IV

Cambiare per non cambiare: la forma di governo*

SOMMARIO: 1. La discussione in Assemblea – 1.1 Il dibattito iniziale – 1.2 L’evoluzione del *primer informe* – 1.3 L’evoluzione del *segundo informe* – 2. Il “nuovo” presidenzialismo cileno – 2.1 La presidenza – 2.1.1 I poteri legislativi – 2.1.2 Sicurezza pubblica e Stati d’emergenza – 2.1.3 Il potere estero – 2.2 Il Congresso Nazionale – 2.2.1 La funzione di controllo – 2.2.2 La legge di bilancio – 3. La figura del Presidente: l’eterno ritorno della forma di governo presidenziale latinoamericana

1. La discussione in Assemblea

Nonostante lo schiacciante risultato del plebiscito dell’ottobre 2020, quando circa l’80% dei votanti si era espresso a favore della redazione di una nuova norma fondamentale, in occasione del plebiscito di uscita, tenutosi il 4 settembre 2022, ad essere nettamente maggioritaria è stata l’opzione di rifiuto del testo proposto. Le motivazioni di tale esito sono molteplici¹⁴⁵⁷, ma in parte è possibile ricondurlo al contenuto del testo che se da un lato era decisamente innovatore – in particolare, come già analizzato, in materie quali il multiculturalismo, la parità, le nuove tecnologie, l’ambiente –, al tempo stesso ha avuto l’effetto di polarizzare ulteriormente l’opinione pubblica.

La proposta di nuova Costituzione (PNC), inoltre, non era esente da aspetti notevolmente problematici, primi tra tutti la forma di governo che sarà oggetto di una dettagliata analisi in questo capitolo.

Si ritiene, infatti, che le decisioni assunte circa la parte organica del testo abbiano rappresentato una “misura gattopardesca” che avrebbe potuto mettere in pericolo l’intero

* Così come in precedenza, gli eventi riportati sono stati ricostruiti basandosi principalmente sui documenti elaborati dalla Convenzione stessa (in particolare, le sezioni “noticias” e “documentos” della pagina web della costituente), la rubrica settimanale “Claves de esta semana en la Convención Constitucional” dell’Università del Cile a cura di V. H. Moreno Soza, il “Boletín diario” di *La Neta*, il “Boletín Del Monitor Constitucional” del *Think tank Centro de Estudios Públicos* e le analisi di due osservatori ovvero l’*Observatorio Nueva Constitución* e l’*Observatorio Latinoamericano sobre el proceso constituyente de Chile*

¹⁴⁵⁷ S.v. T. Groppi, *Il Cile da un “plebiscito” all’altro. Il rechazo del nuovo testo costituzionale nel referendum del 4 settembre 2022, visto dall’Italia*, in *federalismi.it*, 23/2022; S. Bagni, «Era un gioco, non era un fuoco». Una lettura del processo costituente cileno alla luce del risultato del plebiscito del 4 settembre 2022, in *Dpce online*, n. 4/2023. Si consenta il rinvio a R. Iannaccone, “Cronache di una morte annunciata”? L’eredità del processo costituente cileno, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 2/2022

disegno contenuto nella proposta di articolato costituzionale o per lo meno difficoltarne la concreta applicazione. Si prende in prestito l'idea contenuta ne "Il Gattopardo" di Giuseppe Tomasi di Lampedusa – ben riassunta nella frase «Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi» – e già utilizzata da Pablo Ruiz-Tagle¹⁴⁵⁸ a proposito della norma fondamentale cilena del 1980: una "Costituzione Gattopardo", che più viene riformata, più conserva le sue caratteristiche originali¹⁴⁵⁹.

È in particolare la decisione di sostituire l'iniziativa esclusiva del Presidente in alcune materie con il suo necessario appoggio (le cd. *leyes de concurrencia presidencial necesaria*) a sostenere la tesi del "gattopardismo" della nuova forma di governo. Inoltre, mettendo a sistema tale elemento con le altre caratteristiche della forma di governo disegnata dalla costituente cilena, con particolare riferimento alla figura del Presidente, si ritiene che l'articolato proposto non disegnasse una forma di governo presidenziale attenuata, come sostenuto da alcune figure pubbliche e dagli exconvenzionali stessi, ma al contrario proponesse un presidenzialismo "puro" latinoamericano, quello consolidatosi in tempi moderni con l'entrata in vigore della Costituzione messicana del 1917. Emerge, allora, il secondo elemento dell'analisi condotta in questo lavoro, vale a dire l'"eterno ritorno" di una peculiare forma di governo presidenziale nella subregione latinoamericana, affiancata da un ampio catalogo di diritti.

Al fine di motivare quanto appena detto si tratterà, in primo luogo, l'evoluzione delle proposte circa la forma di governo in seno alla Convenzione Costituzionale per, poi, soffermarsi sugli elementi di quello che sarebbe potuto essere il "nuovo" presidenzialismo cileno e in particolare su quelli considerati maggiormente significativi, tenendo conto quelli delineati fin dalle prime pagine di questa tesi.

All'inizio del lavoro della Convenzione era evidente quanto, in materia di regime politico e quindi anche di forma di governo, vi fosse una chiara volontà di abbandonare l'iper-presidenzialismo tanto che sono state avanzate proposte che andavano dalla sua attenuazione, al passaggio ad un presidenzialismo parlamentarizzato, al

¹⁴⁵⁸ P. Ruiz-Tagle - R. Cristi, *La República en Chile. Teoría del Constitucionalismo Republicano*, cit.; P. Ruiz-Tagle, *Cinco repúblicas y una tradición. Constitucionalismo chileno comparado*, cit.

¹⁴⁵⁹ Infatti, nonostante siano stati approvati circa trenta emendamenti a 242 articoli, il che la rende la Costituzione maggiormente riformata della storia costituzionale cilena, gran parte della dottrina concorda sul fatto che queste modifiche sono state cosmetiche e non hanno alterato sostanzialmente il modello istituzionale stabilito dalla dittatura. F. Soto Barrientos, *Asamblea constituyente: la experiencia latinoamericana y el actual debate en Chile*, cit., 416

semipresidenzialismo o ad una forma di governo parlamentare. Non vi è stata una divisione ideologica a proposito, ma piuttosto l'adesione ad una posizione piuttosto che ad un'altra è dipesa dai modi in cui gli attori politici intendevano la distribuzione del potere, quindi una maggiore preminenza del Presidente o del Congresso. Così, sia a destra che a sinistra, vi sono stati sostenitori del presidenzialismo, nelle sue diverse varianti, e lo stesso si può dire per il semipresidenzialismo. Il parlamentarismo, invece, era stato promosso particolarmente dai costituenti e dai centri di studio legati al *Frente Amplio*. È stato però evidente l'accordo generalizzato sulla necessità di rafforzare il sistema dei partiti, portando ad una riduzione del loro numero, e di permettere al sistema politico di generare governi di maggioranza.

Le alternative che i 25 membri della Commissione "Sistema Politico, Governo, Potere Legislativo e Sistema Elettorale" hanno inizialmente affrontato sono state, quindi, parlamentarismo, presidenzialismo o semipresidenzialismo ed hanno realizzato vari audizioni di esperti su quale sarebbe dovuta essere la miglior forma di governo per il Cile. Tra questi, ad esprimersi a favore di un "Presidencialismo Parlamentarizado" sono stati Pamela Figueroa e Tomás Jordán, dell'*Observatorio Nueva Constitución*. Secondo i due docenti universitari, il Presidente avrebbe dovuto selezionare i ministri e le ministre, che avrebbero potuto essere anche membri del Parlamento, e tra questi il ministro dell'Interno avrebbe ricoperto anche la funzione di Capo di Gabinetto. Vi sarebbero stati anche uno o più ministri coordinatori. Inoltre, il Presidente avrebbe avuto la facoltà di dissolvere, per una sola volta e solo durante i primi due anni del suo mandato, il Congresso Nazionale, così come quest'ultimo avrebbe potuto censurare il Presidente e convocare nuove elezioni. Nella loro proposta erano inclusi, inoltre, meccanismi di democrazia diretta e in particolare l'iniziativa legislativa popolare e lo strumento referendario per le riforme costituzionali e per la deroga delle leggi. Javiera Martínez e Claudio Fuentes, in rappresentanza del *think tank Rumbo Colectivo*, invece, hanno proposto un regime parlamentare puro con le seguenti caratteristiche: elezione diretta del Parlamento; elezione del Primo ministro da parte del Parlamento a maggioranza assoluta al fine di incoraggiare la costruzione di coalizioni; potere di censura costruttiva per evitare situazioni di crisi; e un Legislativo unicamerale per evitare eccessivi punti di veto nel sistema. Inoltre, tra le personalità ascoltate dalla Commissione competente per il sistema politico, vi sono stati anche, gli ex Presidenti Lagos e Bachelet. Lagos si è espresso a

favore di un “presidencialismo matizado” (presidenzialismo sfumato) basato sul rafforzamento del Congresso dal punto di vista legislativo e dell’interferenza politica e quindi caratterizzato dalla partecipazione dei parlamentari al governo. Altro elemento di questa forma di governo sarebbe stato il rafforzamento delle capacità tecniche del Congresso nel processo legislativo, introducendo la possibilità di presentare progetti di legge e in particolare di bilancio, dietro valutazione da parte dell’ufficio di bilancio parlamentare, seguendo il modello statunitense del *Congressional Budget Office*. Infine, si sarebbero dovuti migliorare i meccanismi di contrappeso, tanto a livello di governo centrale, quanto regionale e locale, ad esempio estendendo i poteri del Congresso nella nomina o nella ratifica delle autorità negli organismi autonomi e nel governo centrale. Bachelet, invece, si era detta contraria all’adozione di un sistema parlamentare in quanto avrebbe potuto generare confusione nella cultura politica del Paese, non si era espressa né a favore né contro il bicameralismo e aveva riconosciuto che quattro anni per un mandato presidenziale sarebbero stati un periodo di tempo breve, senza però definire formula a tal proposito. Si era, invece detta pienamente d’accordo alla costituzionalizzazione e al rafforzamento dei progressi realizzatisi in vista dell’elezione della Costituente in tema di parità di genere.

1.1 Il dibattito iniziale

Le posizioni rispetto alla forma di governo dei membri della Commissione “Sistema político, Gobierno, Poder legislativo y Sistema electoral”, la cd. “Sala de Maquinas”¹⁴⁶⁰ della Convenzione, sono state chiarite il 2 dicembre 2021, quando, in occasione di una deliberazione approfondita, hanno riferito pubblicamente le loro posizioni sul regime politico. Dieci di loro si sono espressi a favore del presidenzialismo attenuato, otto a favore del parlamentarismo, uno a favore del semipresidenzialismo attenuato, e gli altri hanno illustrato il loro stato di riflessione sulla questione. La Commissione ha evidenziato l’impossibilità di parlare di modelli puri di forma di governo, in quanto evidente, a livello mondiale, la tendenza ad adottare modelli ibridi al fine di raggiungere un accordo

¹⁴⁶⁰ L’espressione “sala de máquinas” è utilizzata da Roberto Gargarella, in numerosi dei suoi scritti, per indicare il nucleo base dell’organizzazione dei poteri (S.v., tra gli altri, R. Gargarella, *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Barcellona, Katz Editores, 2015). Tale espressione è stata trasposta nel corso del processo costituente cileno alla commissione competente a disegnare le relazioni tra i supremi organi costituzionali e quindi di sovente utilizzata come sinonimo della Commissione n. 1 della costituente

maggiore e di adattare le istituzioni alla realtà politica e sociale e alla storia dei diversi paesi. Nei mesi successivi, i membri della commissione hanno trovato un discreto grado di accordo tradottosi nelle disposizioni contenute nel cd. “primer informe” che sarà successivamente analizzato. In particolare, in questa fase, era comune l’attenzione a questioni quali il riconoscimento della plurinazionalità, i seggi riservati alle popolazioni indigene e la parità. Così come, su un mandato presidenziale di quattro anni, sulla possibilità di rielezione e sull’introduzione della figura di un capo di gabinetto o di un ministro del governo.

Proprio in merito a quest’ultimo elemento, inizialmente, sembrava che il dibattito avrebbe riguardato principalmente i possibili strumenti tipici del parlamentarismo da inserire nello schema della forma di governo presidenziale, le caratteristiche del veto, lo scioglimento del Congresso e il formato unicamerale o bicamerale del Parlamento. Come anticipato, il percorso comune sembrava, infatti, basato sulla riduzione dei poteri del Presidente, la previsione di nuove figure come un capo del governo e l’attribuzione al Congresso di un ruolo maggiore.

Tra le iniziative, quella presentata dal *Colectivo Socialista* mirava a stabilire un modello di “presidenzialismo riformato” (*presidencialista reformado*), mentre la proposta del *Collectivo Apruebo* disegnava un “presidenzialismo attenuato” (*presidencialismo atenuado*), con l’introduzione della nuova figura del “ministro del governo”. Anche i movimenti sociali costituenti, *Frente Amplio*, *Pueblo Constituyente* e *Independientes No Neutrales*, proponevano la creazione di questa carica che avrebbe dovuto avere anche la fiducia del Congresso. Il *Partido Comunista*, invece, prospettava un “presidenzialismo attenuato” (*presidencialismo atenuado*), con maggiori poteri in capo al Congresso, in materie come quella fiscale e di bilancio. La destra, da parte sua, ha avanzato l’idea di mantenere il bicameralismo e di ridurre alcuni dei poteri presidenziali.

Le prime votazioni all’interno della Commissione si sono svolte il 27 gennaio 2022, quando, dopo quasi sette ore, sono state approvate in generale le prime iniziative, che avrebbero dato forma alla proposta relativa al nuovo regime politico. I 25 membri della Commissione, coordinati da Rosa Catrileo (popolo Mapuche) e Ricardo Montero (PS), in relazione alla forma di governo hanno discusso e votato in generale due proposte volte a creare un sistema presidenziale attenuato e ad eliminare il Senato, prevedendo un organo legislativo unicamerale caratterizzato da un’unica Camera Plurinazionale. L’accordo per

la norma ha incluso settori tanto di destra come del Partito Comunista. Inoltre, la proposta, del collettivo *Chile Digno*, – approvata con 16 voti a favore, 5 contrari, 4 astenuti – prevedeva di mantenere la figura del Presidente della Repubblica affiancato da un Vicepresidente eletto a suffragio universale.

In Cile, questa carica ha avuto solo una presenza effimera nei primi tempi della vita indipendente del Paese. Fu creata, insieme a quella del Presidente della Repubblica – precedentemente definito Direttore Supremo –, dalla legge fondamentale dell'8 luglio 1826, fu mantenuta nella Costituzione del 1828, ma fu eliminata nel 1833, scomparendo nelle successive norme fondamentali.

L'iniziativa approvata dalla Commissione non solo la riportava, ma le conferiva competenze inedite. Nella Costituzione del 1828, la sua funzione, infatti, era quella di sostituire il Presidente «in caso di morte o di impossibilità fisica o morale». La proposta, invece, attribuiva alla vicepresidenza un ruolo molto più attivo caratterizzato dalle seguenti attribuzioni: assumere la guida dell'Esecutivo in caso di dimissioni del Presidente e sostituirlo in caso di assenza temporanea; coordinare il Gabinetto dei Ministri; esercitare i poteri amministrativi del Governo; assistere alle sessioni del Congresso e partecipare ai suoi dibattiti, ma senza possibilità di voto; rappresentare il Capo dell'Esecutivo nelle attività nazionali e internazionali; nominare e revocare alcuni sottosegretari e funzionari; esercitare le funzioni e i poteri delegatigli dal Presidente stesso. Al contrario di quanto previsto dalla forma di governo presidenziale “classica”, dove la carica di vicepresidente svolge un ruolo chiave nei rapporti tra Governo e Congresso presiedendo il Senato, in Cile non era stata prevista tale funzione anche in quanto, come si vedrà più nel dettaglio in seguito, inizialmente l'organo legislativo sarebbe dovuto essere unicamerale.

Il testo della norma 236-1 segnalava che «las candidaturas a la Presidencia y a la Vicepresidencia constarán en la misma papeleta. La Presidenta o Presidente y la Vicepresidenta o Vicepresidente serán elegidos en votación directa y por mayoría absoluta de votos válidos emitidos». Si proponeva che rimanessero in carica per quattro anni con possibilità di rielezione immediata o successiva e veniva ridotto il limite di età per candidarsi da 35 a 30 anni.

Per quanto concerne i poteri del Presidente, veniva mantenuta la facoltà di emettere decreti con forza di legge, previa autorizzazione del Congresso, ma solo per «motivi di

necessità o urgenza» al fine di ridurre l'ampia portata delle questioni che, a norma della Costituzione del 1980, possono essere soggette a questa forma di legislazione delegata. Veniva limitato, altresì, il potere di concedere la grazia escludendo i condannati per crimini contro l'umanità, per gravi violazioni dei diritti umani e per crimini di guerra. Gli veniva riconosciuto, però, il comando permanente delle Forze Armate, mentre il testo costituzionale del 1980 lo prevede solo in situazioni di guerra. Erano stati, inoltre, previsti nuovi poteri come proporre la politica di difesa nazionale al Congresso, con la consulenza del Consiglio di Politica Estera e di Difesa Nazionale.

Per quanto riguarda, invece, la composizione del Congresso gli accordi sono stati più complessi, anche perché le posizioni iniziali andavano dal mantenere entrambe le camere ad un parlamento unicamerale. Alla fine, l'opzione di eliminare il Senato ha ottenuto appena i 13 voti necessari per essere approvata¹⁴⁶¹. Come per la carica di Vicepresidente, anche in questo caso era stato effettuato un salto indietro nel tempo. In Cile, infatti, i primi testi costituzionali sono stati unicamerale, ma a partire dalla Costituzione del 1828 è sempre stato previsto un Parlamento bicamerale. La norma (213-1) prevedeva che i 205 membri del Congresso Plurinazionale sarebbero stati eletti ogni 4 anni attraverso un sistema misto con tre componenti: politica, territoriale e plurinazionale. Per candidarsi sarebbe stato necessario essere cittadini cileni con diritto di voto e avere più di 18 anni, invece che 21. Sarebbe stato un organo deliberativo, paritario e plurinazionale rappresentativo delle nazioni e dei popoli riconosciuti dalla Costituzione e dalle leggi. Veniva stabilito, inoltre, che il mandato dei parlamentari sarebbe stato di 4 anni con un'unica possibilità di rielezione. A proposito di quest'ultima decisione, si evidenzia come fino al 2020 non vi era alcuna limite in tal senso, ma a seguito di una riforma costituzionale dello stesso anno è stata prevista la possibilità di rielezione immediata per i deputati cileni per un massimo di due mandati, mentre i senatori per un solo mandato.

¹⁴⁶¹ Tuttavia, al momento della votazione in generale della Commissione, era ancora in vigore il termine per sostenere le iniziative costituzionali popolari. Più di 27.000 persone in tutto il Paese hanno firmato per la norma popolare che proponeva di ribaltare la decisione della maggioranza della commissione e di istituire un bicameralismo, in cui la Camera dei Deputati sarebbe stata composta da membri eletti a suffragio diretto da circoscrizioni elettorali e un Senato composto da membri eletti a suffragio diretto da circoscrizioni senatoriali, che avrebbero rispettato la suddivisione in regioni del Paese. Per essere approvato, come il resto delle norme discusse, sarebbe stata necessaria la maggioranza dei membri della Convenzione presenti, ovvero 13 voti. Con il sostegno dei membri di *Chile Vamos*, *Colectivo Socialista* e *Lista del Apruebo*, la norma popolare ha ottenuto 12 voti a favore, che non sono, quindi, stati sufficienti per contestare la prima decisione della commissione. B. Pellegrini, *Por un solo voto queda rechazada la iniciativa popular de norma que proponía un sistema bicameral*, in *La Neta*

La proposta approvata dalla Commissione, quindi, riduceva ulteriormente questa possibilità.

Erano stati previsti, inoltre, alcuni cambiamenti nei poteri trasferiti dalla Camera al Congresso Plurinazionale. Ad esempio, il controllo su gli atti del Governo assumeva nella proposta due modalità. Da una parte, i deputati avrebbero potuto presentarsi in «cualquier establecimiento público, estatal y con financiamiento estatal, a fin de emitir informes y solicitar investigaciones relacionadas con las condiciones estructurales, laborales, de salubridad u otras que consideren pertinente». Dall'altra, era stata prevista la possibilità di supervisionare «l'adempimento integrale della politica di difesa nazionale», pertanto il Congresso avrebbe potuto discutere e approvare la Politica di Difesa Nazionale presentata dalla presidenza. Allo stesso tempo, risaltava l'assenza della regolamentazione di alcune importanti questioni, come le materie riserva di legge, le diverse tipologie di leggi e il loro *iter* di formazione.

Successivamente, è stata approvata una norma che prevedeva che le donne, le minoranze e le diversità sessuali sarebbero dovute essere rappresentate negli organi decisionali (237-1 e 253-1). In particolare, tale disposizione mirava ad assicurare che lo Stato e le organizzazioni politiche garantissero la rappresentanza paritaria delle donne e delle diversità di genere. Tra le altre cose, stabiliva che le organizzazioni politiche legalmente riconosciute, come ad esempio i partiti politici, avrebbero dovuto attuare la parità nei loro spazi di *leadership* e altri meccanismi volti a garantire la piena partecipazione politica delle donne e delle identità trans e non binarie. Contestualmente è stata accolta anche una disposizione che sanciva la democrazia paritaria e prevedeva che tutte le istituzioni avrebbero dovuto assicurare tra i loro membri almeno il 50% di donne, oltre a garantire l'effettiva rappresentanza delle identità trans e non binarie.

In questa occasione, inoltre, era stato introdotto anche l'obbligatorietà del voto e la registrazione elettorale automatica, prevedendo anche, per i maggiori di 16 anni e per i cileni residenti all'estero, la possibilità di votare su base volontaria alle elezioni presidenziali e parlamentari e in occasione di plebisciti nazionali.

Infine, era stato proposto di creare un organismo specializzato con la funzione di assistere il Congresso Plurinazionale nel suo lavoro quotidiano. Si trattava di un'«Unità

Tecnica”¹⁴⁶² di natura collegiale, paritaria e plurinazionale, integrata secondo criteri di equità territoriale, dotata di un proprio bilancio, autonoma dal Governo e dipendente dal Congresso.

1.2 L’evoluzione del *primer informe*

Il 14 marzo 2022, dopo aver votato i 760 emendamenti presentati a ciascuna delle norme in discussione, la Commissione ha terminato la revisione del “primer informe”¹⁴⁶³, vale a dire la prima proposta di articolato composta da 96 articoli, che conteneva le disposizioni relative alla forma di governo, al sistema elettorale, alla composizione del Congresso e alla disciplina dei partiti politici.

Passando ad analizzare i tratti salienti del contenuto della proposta, questa consacrava uno Stato plurinazionale e il suo articolo 7 affermava che ai popoli e alle nazioni preesistenti sarebbe stato riconosciuto «il diritto all’autonomia e all’autogoverno», nonché ad avere «istituzioni, giurisdizioni e autorità proprie o tradizionali e a partecipare pienamente, se lo desiderano, alla vita politica, economica, sociale e culturale dello Stato». Prevedeva, inoltre, che una delle due camere si sarebbe denominata “Congresso Plurinazionale” ad indicare una delle sue caratteristiche fondamentali in termini di composizione, ovvero che avrebbe avuto dei seggi riservati ai popoli indigeni. Era stata prevista, altresì, una simile disposizione per la composizione del Gabinetto ministeriale

¹⁴⁶² Tra le sue attribuzioni, vi erano: fornire consulenza tecnica ai membri e agli organi della Plenaria per l’esercizio delle loro funzioni; redigere rapporti non vincolanti sulle norme giuridiche esistenti che sarebbero interessate o che dovrebbero essere riformate o abrogate tramite l’approvazione di una nuova legge, sugli aspetti della legislazione che sono caduti in disuso, che presentano problemi tecnici o che producono effetti negativi, sul linguaggio utilizzato nella norma al fine di utilizzare un linguaggio non discriminatorio, sull’impatto di genere delle norme proposte, sulla stima dei costi che potrebbero derivare dall’attuazione della norma; emettere rapporti non vincolanti sull’impatto di bilancio dei progetti di legge, fornire consulenza al Congresso sull’elaborazione della Legge di bilancio e monitorarne l’esecuzione. Per il corretto svolgimento delle sue funzioni, il governo dovrà garantire a questo organismo un sistema di accesso alle informazioni fiscali equivalente a quello della Direzione del Bilancio. L’iniziativa propone nei suoi articoli transitori che la futura legge che creerà questa Unità Tecnica vi integri il personale della Biblioteca Nazionale del Congresso.

Alla fine nella proposta di articolato tale organismo è risultato configurato nell’articolo 38, che stabilisce che “El Congreso de Diputadas y Diputados y la Cámara de las Regiones contarán con una Unidad Técnica dependiente administrativamente del Congreso. Su Secretaría Legislativa estará encargada de asesorar en los aspectos jurídicos de las leyes que tramiten. Podrá asimismo emitir informes sobre ámbitos de la legislación que hayan caído en desuso o que presenten problemas técnicos. Su Secretaría de Presupuestos estará encargada de estudiar el efecto presupuestario y fiscal de los proyectos de ley y de asesorar a las diputadas, diputados y representantes regionales durante la tramitación de la Ley de Presupuestos”.

¹⁴⁶³ *Informe de la Comisión sobre Sistema político, Gobierno, Poder legislativo y Sistema electoral recaído en las iniciativas convencionales, populares e indígenas constituyentes, que establecen las normas para regular el Estado Plurinacional, el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Sistema Electoral y las Organizaciones Políticas, 14/03/2022*

in quanto era sancito che almeno un ministro sarebbe dovuto appartenere a un popolo indigeno. Anche le disposizioni in materia di sistema elettorale prevedevano l'applicazione del principio di plurinazionalità, elemento inedito rispetto alla normativa vigente. L'obiettivo era garantire la rappresentanza dei popoli e delle nazioni indigene in tutti gli organi collegiali ad elezione popolare, tenendo conto della popolazione appartenente a questi gruppi in ogni rispettiva giurisdizione elettorale. La novità assoluta di questa proposta consisteva nel fatto che anche le popolazioni tribali afro-discendenti avrebbero avuto un seggio riservato nel Parlamento, determinato in un unico distretto elettorale.

Il “primer informe” è stato caratterizzato da profondi cambiamenti rispetto a quanto deciso inizialmente dalla Commissione, precedentemente illustrato. Tra questi particolarmente significativa è stata la scelta di non prevedere più un Legislativo unicamerale. Nella nuova configurazione il Senato sarebbe stato sostituito da una seconda camera, denominata “Consiglio” o “Camera” Territoriale, mentre la prima camera sarebbe stata il “Congresso Plurinazionale”, composto da non più di 205 membri.

Come già evidenziato, nella votazione generale il monocameralismo si era imposto per un solo voto, il che suggeriva che la sua approvazione in plenaria non sarebbe stata possibile. Per questo motivo, prima dell'inizio delle votazioni in particolare, un gruppo di convenzionali di centro e di sinistra aveva raggiunto un accordo sul ramo legislativo, prevedendo l'istituzione di una seconda camera rappresentativa dei territori. Questa decisione è stata assunta non senza perplessità e divisioni. Mentre alcuni accusavano che la seconda camera stava diventando sempre più simile a quella che si voleva eliminare, altri sostenevano che, invece, era evidente l'asimmetria nella sfera legislativa. Infine, l'eliminazione del carattere “unicamerale” è stata approvata, con i voti dei membri di *Chile Vamos*, del Partito Socialista, del collettivo Indipendenti non Neutrali e di altri convenzionali indipendenti. Allo stesso tempo, sono state approvate alcune indicazioni presentate dalla destra che prevedevano una “Camera territoriale”¹⁴⁶⁴.

¹⁴⁶⁴ In particolare, il 1° marzo, sono stati discussi gli articoli che corrispondevano alla sezione relativa alla struttura legislativa, in cui è stato mantenuto il nome di Congresso Plurinazionale e sono state respinte le indicazioni che proponevano il bicameralismo. Tuttavia, è stata approvata l'eliminazione del carattere “unicamerale” nell'articolato – con i voti di esponenti di *Chile Vamos*, Partito Socialista, Indipendenti non neutrali e altri indipendenti, come Renato Garín – e sono state approvate alcune indicazioni presentate dalla destra, che prevedevano una “Camera territoriale”, che non avrebbe avuto le stesse funzioni dell'allora Senato, come quella di camera di revisione. Questo ha cambiato le prospettive della Convenzione Costituzionale, dato che già dalla settimana precedente si parlava di un accordo trasversale tra il centro-

Tale cambiamento di rotta è stato strettamente legato alle decisioni assunte a proposito della forma di Stato. Già il 7 febbraio, infatti, la plenaria della Convenzione aveva approvato la formazione di uno Stato regionale, i cui principali elementi costitutivi sarebbero stati l'autogoverno politico, amministrativo e finanziario. Tale decisione, quindi, ha influenzato il lavoro del resto delle commissioni e in particolare di quella competente per il sistema politico, spingendo le forze di sinistra a raggiungere un accordo trasversale con l'obiettivo di mantenere il presidenzialismo e costruire un legislativo asimmetrico, tendente alla Camera dei Deputati. La seconda camera regionale, infatti, sarebbe stata competente solo a "conoscere" alcune leggi¹⁴⁶⁵, attribuendole il carattere di camera di revisione e solo in alcune materie, dato che non era stato previsto che nessun progetto di legge, nemmeno se legato a questioni territoriali o regionali, potesse esservi discusso in prima istanza. La proposta prevedeva che avrebbe dovuto avere un peso maggiore solo per le cd. "leyes de acuerdo regional" in quanto in questi casi avrebbe concorso all'elaborazione e approvazione delle norme.

Per quanto concerneva la composizione del ramo esecutivo, era stato sottoposto al *plenum* una norma che stabiliva la figura di un ministro, nominato dal Presidente della Repubblica, incaricato di portare avanti il programma di governo presso il Congresso. Tra le sue funzioni vi sarebbero stati anche il coordinamento degli altri ministri e la nomina di uno o più ministri coordinatori in aree specifiche del governo.

L'esito delle votazioni nel *plenum*, svoltasi il 18 marzo 2022, era stato in linea con quanto era prevedibile: delle numerose norme che formavano l'articolato presentato – risultato di circa 130 audizioni pubbliche, 2 iniziative popolari, 45 iniziative indigene e 66 iniziative dei convenzionali – ne erano state approvate solo tre¹⁴⁶⁶. Le altre, non avendo

sinistra e la sinistra su un Consiglio Territoriale, anche se non era ancora stato messo ai voti. Inoltre, era stato approvato un paragrafo che si riferiva alla Camera territoriale e che affermava la sua responsabilità a «conocer los proyectos de reforma constitucional, de leyes interpretativas de la constitución, de la ley anual de presupuesto, de ley sobre la división política y administrativa del país, de ley que afecten las competencias de las regiones, de ley sobre votaciones populares y el sistema electoral».

¹⁴⁶⁵ Si trattava di: riforme costituzionali; leggi interpretative della Costituzione; leggi sul bilancio annuale; quelle sulla divisione politica e amministrativa del Paese; quelle sulle competenze delle regioni; le leggi in materia di voto popolare e il sistema elettorale.

¹⁴⁶⁶ Le tre norme approvate in generale dalla Convenzione sono state: «la partecipazione democratica e l'incidenza politica della società, garantendo la partecipazione di gruppi oppressi e storicamente esclusi e di protezione speciale» (art. 3); il carattere plurinazionale e interculturale dello Stato cileno, «che riconosce la coesistenza di diverse nazioni e popoli nel quadro dell'unità dello Stato» (art. 4); e il compito dello Stato di garantire «l'effettiva partecipazione dei popoli indigeni nell'esercizio e nella distribuzione del potere, incorporando la loro rappresentanza nella struttura dello Stato» (art. 5).

raggiunto la maggioranza dei 2/3 ma solo quella assoluta, erano state inviate nuovamente alla Commissione, che ha avuto 15 giorni per redigere una nuova relazione.

Il risultato negativo di questa prima votazione sulla forma di governo può essere ricondotto al fatto che, nonostante i membri della Commissione rappresentassero i diversi conglomerati politici all'interno della Convenzione, dopo la redazione della prima relazione erano emerse profonde incongruenze causate dai disaccordi in seno al gruppo ristretto. Di conseguenza, il documento conteneva non solo articoli rispetto ai quali non era stato generato un vero accordo, ma vi erano anche norme contraddittorie, ad esempio, come si è visto, la seconda camera era individuata con due nomi diversi.

Qualche giorno dopo, la mattina del 23 marzo 2022, diversi partiti, dal partito di destra Unione Democratica Indipendente (UDI) al Comitato di Coordinamento della Costituente Plurinazionale di tutt'altra afferenza politica, sono stati coinvolti in una riunione non ufficiale convocata dai coordinatori della Commissione, Ricardo Montero e Rosa Catrileo. In questa occasione sembra sia stato raggiunto un accordo sull'idea di istituire una forma di presidenzialismo attenuato e sul fatto che un Esecutivo guidato da tre figure non sarebbe stato adeguato. È, quindi, venuta meno l'idea che la figura del Presidente potesse essere affiancata da quella di un vicepresidente e di un ministro coordinatore, anche se ancora non era chiaro se si sarebbe mantenuta almeno una delle due cariche, cosa che come si vedrà non avverrà. Per quanto riguarda, invece, l'organo che avrebbe dovuto sostituire il Senato, in quella occasione si concordò che questa seconda camera avrebbe dovuto avere carattere territoriale ed essere rappresentativa delle regioni. Pertanto, si concordò che un bicameralismo asimmetrico sarebbe stata la strada da seguire, anche se restava irrisolto il nodo delle funzioni e dei poteri da attribuire alla

Il 23 marzo 2022 la Plenaria ha discusso e votato in particolare queste norme. L'articolo 3 è stato respinto nella sua interezza, mentre gli altri due articoli, contenuti nel capitolo sullo Stato plurinazionale e l'autodeterminazione dei popoli, sono stati parzialmente approvati. Con 115 voti favorevoli, 34 contrari e 4 astenuti, è entrato a far parte della proposta della Costituzione il primo comma dell'articolo 4 che definiva il Cile «uno Stato plurinazionale e interculturale che riconosce la coesistenza di nazioni e popoli diversi nel quadro dell'unità dello Stato» e il terzo comma, approvato con 110 voti, che recitava che «i popoli e le nazioni indigene preesistenti sono i Mapuche, gli Aymara, i Rapa Nui, i Lickanantay, i Quechua, i Colla, i Diaguita, i Chango, i Kawashkar, gli Yaghan, i Selk'nam e altri che possono essere riconosciuti nelle modalità stabilite dalla legge». Infine, l'articolo 5 sul riconoscimento dell'autodeterminazione dei popoli e delle nazioni indigene è stato approvato nella sua interezza. Questo affermava che i popoli e le nazioni indigene preesistenti e i loro membri avrebbero avuto diritto al pieno esercizio dei loro diritti collettivi e individuali. In particolare, all'autonomia e all'autogoverno. Inoltre, sanciva che lo Stato avrebbe dovuto garantire l'effettiva partecipazione di questi popoli all'esercizio e alla distribuzione del potere. Pertanto, veniva garantita la loro rappresentanza politica in organismi eletti a livello locale, regionale e nazionale, e il mantenimento delle loro autorità ancestrali, che sarebbero state riconosciute dallo Stato.

camera alta. Nonostante fino a quel momento su numerose questioni i due schieramenti “estremi” – l’UDI e il Partito Comunista – si erano dimostrati d’accordo, le caratteristiche di questo ramo del parlamento non rientrava tra queste. In particolare, in occasione di questo incontro informale, la destra ha espresso l’intenzione di mantenere alcuni dei poteri attualmente detenuti dal Senato.

Dopo numerosi altri negoziati, il successivo 13 aprile, la Plenaria ha votato il cd. “informe de remplazo”¹⁴⁶⁷, composto da 66 articoli inerenti le formulazioni che nelle precedenti votazioni avevano raggiunto la sola maggioranza assoluta.

In questa occasione, è stato approvato – con 105 voti a favore, 16 contrari e 22 astensioni – che «la administración del Estado corresponde a la Presidenta o Presidente de la República, quien ejerce la jefatura de Estado y la jefatura de Gobierno». La CC, quindi, ha approvato il mantenimento di un Presidente della Repubblica eletto a suffragio universale, che avrebbe ricoperto le funzioni di Capo di Stato e di Capo di governo, senza altre figure ad affiancarlo e con poteri molto simili a quelli attuali¹⁴⁶⁸. La principale modifica rispetto a quanto già previsto dalla Costituzione del 1980 consisteva nel fatto che il Presidente sarebbe potuto essere rieletto anche consecutivamente, per una sola volta. Inoltre, è stato previsto che la durata della carica sarebbe stata di quattro anni e che per candidarsi sarebbe stato necessario «avere la nazionalità cilena, essere cittadini con diritto di voto e avere almeno trent’anni di età». La proposta prevedeva, altresì, che l’elezione sarebbe avvenuta a suffragio universale, diretto, libero e segreto, a maggioranza assoluta dei voti validamente espressi, mantenendo il secondo turno di votazione, da tenersi la quarta domenica successiva alla prima elezione, nel caso in cui nessuno dei candidati avesse ottenuto i voti necessari per essere eletto.

In questa occasione, la plenaria della Convenzione ha anche approvato la creazione della tanto discussa “Camera delle Regioni”, in sostituzione del Senato, definendola «un órgano deliberativo, paritario y plurinacional de representación regional encargado de concurrir a la formación de las leyes de acuerdo regional y de ejercer las demás facultades

¹⁴⁶⁷ *Informe de reemplazo de la Comisión sobre Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral sobre los artículos rechazados en general del primer informe*

¹⁴⁶⁸ I poteri presidenziali previsti sono stati 19, tra i quali: nominare e revocare i Ministri di Stato, i Sottosegretari e altri funzionari; condurre le relazioni estere, firmare e ratificare trattati, convenzioni o accordi internazionali, nominare e revocare gli Ambasciatori e i capi delle missioni diplomatiche; dichiarare lo stato di emergenza costituzionale nei casi e nelle forme indicate dalla Costituzione e dalla legge; concorrere alla formazione delle leggi; esercitare permanentemente il comando supremo delle Forze Armate; indire referendum, plebisciti e consultazioni nei casi previsti dalla norma fondamentale.

encomendadas por esta Constitución. Sus integrantes se denominarán representantes regionales».

Tuttavia, durante questa votazione, sono state rinviate alla Commissione per formulare una nuova proposta, poiché non hanno raggiunto i voti necessari, alcune norme relative alla composizione del Congresso delle Deputate e dei Deputati e ai poteri di entrambe le camere. Sono stati approvati, però, articoli relativi alle facoltà che avrebbe avuto il Congresso, come la funzione di supervisionare gli atti del governo adottando accordi o suggerendo osservazioni; la possibilità di richiedere informazioni al Presidente e la possibilità di istituire commissioni investigative speciali su richiesta di almeno 2/5 dei deputati in carica, con lo scopo di raccogliere informazioni su determinati atti del governo.

L'ultima sessione plenaria in cui sono state discusse e votate le norme relative al primo blocco di materie è stata quella del 6 maggio 2022. Il cd. "informe de nueva segunda propuesta"¹⁴⁶⁹, contenente la rielaborazione delle norme che non erano state approvate nella votazione in particolare del 13 aprile, disegnava un sistema presidenziale e un bicameralismo asimmetrico con un Congresso delle Deputate e dei Deputati affiancato da una Camera delle Regioni.

In questa occasione, gli articoli o i paragrafi che non hanno ottenuto l'appoggio di almeno 103 convenzionali sono stati definitivamente esclusi dal dibattito costituente. Particolarmente significativo è che, tra gli altri, questo è stato il caso dell'articolo 63 che mirava a garantire il pluralismo giuridico, il riconoscimento delle organizzazioni politiche e la loro democrazia interna. È stato respinto anche l'emendamento volto a consentire le candidature indipendenti in liste programmatiche. Appare opportuno ricordare, brevemente, che le elezioni della Convenzione sono state caratterizzate dal gran numero di seggi ottenuti dalle liste di indipendenti non legati a nessun partito politico, possibile grazie alla Legge n. 21. 216 del 24 marzo 2020. Con questa decisione, quindi, era stata esclusa la possibilità che questo scenario si ripettesse.

La maratonica giornata, in cui la maggior parte delle norme sono state votate comma per comma, era iniziata con l'approvazione dell'articolo sulla democrazia paritaria che oltre a sancire il principio di parità, prevedeva il superamento del binarismo di genere. È

¹⁴⁶⁹ *Informe de la Comisión sobre Sistema político, Gobierno, Poder legislativo y Sistema electoral sobre segunda propuesta de norma constitucional de disposiciones que no alcanzaron el quorum de 2/3 en la votación en particular del primer informe*

stato approvato, infatti, che lo Stato avrebbe riconosciuto e promosso una società in cui donne, uomini, diversità e dissidenze sessuali e di genere avrebbero partecipato in condizioni di sostanziale uguaglianza, riconoscendo la loro effettiva rappresentanza nel processo democratico nel suo complesso come un principio e una condizione minima per il pieno e sostanziale esercizio della democrazia e della cittadinanza.

La votazione è proseguita con gli articoli dedicati al ramo legislativo. È stato approvato, con 107 voti a favore, l'articolo relativo ai seggi riservati per le popolazioni indigene, mentre non ha raggiunto il *quorum* necessario l'articolo che prevedeva un seggio riservato alle popolazioni tribali afro-discendenti. Per quanto riguarda il Congresso delle Deputate e dei Deputati è stato definito come un «organo deliberativo, paritario e plurinazionale», composto da 155 membri, che avrebbe concorso alla formazione delle leggi. Mentre, a proposito della “Camera delle Regioni”, in questa sede, era stato deciso di attribuire alla legislazione successiva all'entrata in vigore del testo costituzionale la definizione del numero dei suoi membri dettando però le linee guida. Era stato previsto, infatti, che ogni regione avrebbe eletto lo stesso numero di rappresentanti, che non sarebbe potuto essere in nessun caso inferiore a tre. I membri di questa Camera sarebbero stati chiamati “rappresentanti regionali” e sarebbero eletti, a suffragio universale, in contemporaneamente a sindaci, governatori e membri dell'Assemblea Regionale, tre anni dopo le elezioni presidenziali e congressuali.

Uno dei grandi dibattiti presenti durante l'elaborazione della nuova proposta di Costituzione, come si è visto, è stato quello relativo alle competenze della *Cámara de las Regiones* che sono state delineate definitivamente in seguito alla votazione del 6 maggio quando è stato deciso che questa camera avrebbe avuto, tra gli altri, il compito di essere la giuria delle accuse mosse dal Congresso dei Deputati e di partecipare alla nomina di alcune cariche. Sono state approvate, inoltre, le cd. “leggi di accordo regionale”¹⁴⁷⁰, il cui

¹⁴⁷⁰ Le leggi di accordo regionale sarebbero state esclusivamente quelle volte a riformare la Costituzione; a regolare l'organizzazione, le attribuzioni e il funzionamento dei sistemi giudiziari, del ramo legislativo e degli organi costituzionali autonomi; a disciplinare gli stati di eccezione costituzionale; a creare, modificare o sopprimere imposte o esenzioni e a determinarne la progressione e la proporzionalità; a comportare direttamente spese per lo Stato, la cui esecuzione sarebbe stata competenza delle entità territoriali; a attuare il diritto alla salute, all'istruzione e alla casa. In questa categoria rientravano, altresì, la legge di Bilancio; le leggi di approvazione degli statuti regionali; quelle che avrebbero regolato l'elezione, la designazione, i poteri, le attribuzioni e le procedure degli organi e delle autorità delle entità territoriali; che avrebbero stabilito o modificato la divisione politico-amministrativa del Paese; disciplinato i meccanismi di distribuzione delle risorse tra le entità territoriali; stabilito i meccanismi di distribuzione fiscale e di bilancio e altri meccanismi di compensazione economica tra le diverse entità territoriali; autorizzato la conclusione di operazioni che avrebbero compromesso la responsabilità finanziaria delle entità territoriali; che

iter di approvazione di prevedeva la partecipazione di entrambe le camere, di una “commissione mista”¹⁴⁷¹ in caso di disaccordo, ma non stabiliva nulla circa l’eventualità che tale disaccordo permanesse. Sempre in materia di procedimento legislativo, è stato approvato l’articolo 29, in base al quale le leggi avrebbero potuto avere origine in un messaggio del Presidente della Repubblica o in una mozione presentata da non meno del 10% e non più del 15% dei deputati o dei rappresentanti regionali. Indipendentemente dalla forma della loro iniziativa, a norma dello stesso articolo, il processo legislativo avrebbe avuto inizio sempre nel Congresso e nella stessa camera lo avrebbero terminato.

Per quanto concerne, le facoltà esclusive del Congresso delle Deputate e dei Deputati è stato previsto che avrebbe potuto formulare accuse, con un appoggio di «non meno di dieci e non più di venti dei suoi membri», contro il Presidente; i ministri; i giudici delle Corti d’Appello e della Corte Suprema; la *Contraloría General de la República*; i generali o gli ammiragli delle forze armate; il Direttore Generale dei carabinieri e quello della polizia investigativa; i governatori regionali e le autorità dei territori speciali e indigeni.

A proposito dei requisiti necessari per candidarsi alle cariche di deputato o di rappresentante regionale, è stato previsto che i candidati avrebbero dovuto avere almeno 18 anni, riducendo l’età per candidarsi a queste posizioni rispetto a quanto disposto dalla Costituzione del 1980 che la fissa per la carica di deputato a 21 e per quella di senatore a 35. La plenaria ha anche approvato l’obbligatorietà del voto a partire dai 18 anni e la sua volontarietà per i minori di 16 e 17 anni. Inoltre, sarebbe stato facoltativo anche per i cileni residenti all’estero, che oltre a poter partecipare ai plebisciti e alle elezioni

avrebbero autorizzato le entità territoriali a creare imprese pubbliche; che avrebbero delegato poteri legislativi ai sensi dell’articolo 31.12 della Costituzione; le leggi volte a regolare la pianificazione territoriale e urbanistica e la sua attuazione; a disciplinare la protezione dell’ambiente; le norme in materia di voto popolare ed elezioni; e tutte le altre leggi che la Costituzione avrebbe definito come leggi di accordo regionale. (32. - Articolo 28, comma 1, *Consolidado normas aprobadas para la propuesta constitucional por el Pleno de la Convención*)

¹⁴⁷¹ La Camera delle Regioni dopo aver ricevuto un progetto di legge di accordo regionale, approvato dal Congresso dei Deputati, avrebbe deciso se approvarlo o respingerlo. Nel primo caso sarebbe stato inviato al Congresso per essere trasmesso al Presidente della Repubblica per la promulgazione della legge. Nel secondo avrebbe dovuto proporre al Congresso gli emendamenti opportuni. Qualora questi fossero stati, del tutto o in parte, respinti dal Congresso, sarebbe stata convocata una commissione mista per risolvere il disaccordo, composta da un numero uguale di deputati e rappresentanti regionali. Una legge successiva all’entrata in vigore del testo costituzionale avrebbe definito il meccanismo per la designazione dei membri di questa commissione e il termine entro il quale avrebbe dovuto riferire alle camere. Queste ultime avrebbero votato gli emendamenti e nel caso in cui li avessero approvati, il disegno di legge sarebbe stato inviato per la promulgazione. (37. - Articolo 31, *Consolidado normas aprobadas para la propuesta constitucional por el Pleno de la Convención*)

presidenziali, avrebbero potuto votare anche per l'elezione dei deputati, attraverso una circoscrizione "estero" speciale.

Altro tema particolarmente interessante, dato quanto successo con il convenzionale Rojas Vade, è stato quello relazionato alla disciplina della "vacanza dei seggi" per le cariche di deputato e rappresentante regionale. La CC, con soli 97 voti a favore, ha respinto la proposta che prevedeva che in caso di vacanza di un seggio questo sarebbe stato occupato dalla persona che aveva ottenuto la maggioranza successiva nella stessa lista elettorale, approvando, però, che il sostituto avrebbe dovuto soddisfare i requisiti stabiliti per il posto vacante. Veniva lasciato, quindi, alla successiva legislazione il compito di definire le modalità della sostituzione.

1.3 L'evoluzione del *segundo informe*

La Commissione "Sistema político, Gobierno, Poder legislativo y Sistema electoral" ha affrontato anche altre materie rispetto a quelle appena analizzate. Si tratta di quelle contenute nel cd. "secondo informe"¹⁴⁷² – da non confondere con la relazione sostitutiva del "primer informe" di cui si è parlato precedentemente – i cui assi centrali sono stati "Probidad" e "Fuerzas Armadas". Il documento conteneva 29 articoli in materia di forze armate, sicurezza pubblica, relazioni estere, stati di eccezione, correttezza e trasparenza. Di questi, il 22 aprile 2022, la Plenaria ne ha approvati 18.

Le norme proposte prevedevano che il principio di probità nei pubblici uffici doveva intendersi come una «condotta irreprensibile e adempimento onesto e leale della funzione o dell'incarico, con prevalenza dell'interesse generale su quello privato»; che in ottemperanza del principio di trasparenza gli organismi statali avrebbero dovuto rendere le informazioni pubbliche disponibili a chiunque le avesse richieste, facilitandone l'accesso e garantendone la tempestività e l'accessibilità; e che il principio di responsabilità era fondato sul dovere di assumersi le proprie responsabilità nell'esercizio della propria funzione. Inoltre, veniva affermato che la corruzione oltre ad essere contraria al bene comune, minava il sistema democratico e pertanto si prevedeva che lo Stato avrebbe dovuto adottare le misure necessarie per studiare, prevenire, indagare, perseguire e punire il fenomeno. L'Assemblea plenaria ha, altresì, approvato lo *status* costituzionale del Consiglio per la Trasparenza ovvero un «organismo autonomo,

¹⁴⁷² *Comparado indicaciones segundo informe*, 10/04/2022

specializzato e imparziale dotato di personalità giuridica e di un proprio patrimonio, la cui funzione è quella di promuovere la trasparenza nel servizio pubblico, di vigilare sul rispetto delle norme in materia di trasparenza e pubblicità delle informazioni degli organi statali e di garantire il diritto di accesso alle informazioni pubbliche».

Come già detto, la bozza di articolato conteneva anche proposte relative alle forze armate, ai carabinieri e alla polizia. Per quanto riguarda le prime, si stabiliva che il loro comando supremo sarebbe spettato al Presidente della Repubblica e al Ministero della Difesa e che sarebbero state costituite solo ed esclusivamente dall'Esercito, dalla Marina e dall'Aeronautica, aggiungendo che il loro ruolo principale sarebbe stato «salvaguardare la sovranità, l'indipendenza e l'integrità territoriale della Repubblica di fronte alle aggressioni esterne, come stabilito dalla Carta delle Nazioni Unite». Un cambiamento importante rispetto all'attuale Costituzione in materia di sicurezza si incontrava nella proposta di non far più riferimento al concetto di “sicurezza nazionale”, ma a quello di “sicurezza pubblica” e l'affermazione che la polizia sarebbe stata composta dai carabinieri e dalla polizia, definiti come istituzioni civili di natura centralizzata. L'inclusione dei carabinieri in questa categoria rappresentava una differenza sostanziale con la regolamentazione contenuta nella *Ley Órgánica Constitucional de los Carabineros* del 1990 che li definisce una forza di polizia armata obbediente, non deliberante, professionale, gerarchica e disciplinata e prevede le loro azioni sono soggette alle regole fondamentali stabilite nella legge organica, nel loro Statuto, nel Codice di Giustizia Militare e nei regolamenti interni. Tali disposizioni, come è evidente, sanciscono il carattere militarizzato dell'istituzione, in contrasto con il «carattere professionale, tecnico e scientifico» della polizia. Con l'incorporazione dei carabinieri nella polizia civile, la proposta dell'articolo 19 della bozza ne ridisegnava le caratteristiche. Inoltre, il comma 5 affermava che la polizia e i suoi membri sarebbero stati soggetti a controlli di probità e trasparenza. L'articolato appena esposto però è stato respinto con 98 voti a favore, 41 contrari e 11 astensioni e trasmesso nuovamente alla Commissione.

Sempre in materia di forze armate, in questa occasione è stato approvato l'obbligo di rispettare la parità di genere all'interno dei ranghi e, in termini di controllo, è stato stabilito che il Congresso avrebbe supervisionato periodicamente l'esecuzione del bilancio destinato alla difesa e l'attuazione della politica di difesa nazionale e militare.

Particolarmente importante, è stata la disciplina degli stati emergenziali di catastrofe e di eccezione, prevedendo che durante la loro vigenza sia le forze armate che la polizia avrebbero dovuto svolgere le loro funzioni, in conformità con la legge e sotto gli ordini di un'autorità civile. Vi è stato, quindi, un cambiamento nel comando durante la vigenza di questi stati. Questa proposta segnava una netta differenza con la Costituzione del 1980, in quanto escludeva lo stato di emergenza costituzionale, contemplando solo gli stati di assemblea, assedio e catastrofe. Con l'eliminazione di questo stato emergenziale è stata altresì eliminata l'allusione o il riflesso della dottrina della guerra fredda sulla sicurezza nazionale, che nella legge fondamentale vigente è elevata a rango costituzionale.

In fine, in materia di relazioni internazionali e trattati, spiccava l'innovazione di aver dichiarato l'America Latina e i Caraibi area prioritaria per il Cile nelle relazioni internazionali. Erano stati, inoltre, descritti i principi che avrebbero dovuto governare la politica estera ed era stato stabilito l'impegno a mantenere la regione come una zona di pace e libera dalla violenza.

Della seconda relazione della prima Commissione il 60% delle disposizioni era entrato a far parte della bozza della nuova Costituzione dopo la prima votazione plenaria, mentre il resto era stato rinviato per la stesura di una seconda proposta¹⁴⁷³. Questa, contenente 15 articoli, è stata analizzata e votata dalla CC il 9 maggio. In questa occasione, in materia di "probidad", è stato stabilito che la remunerazione delle cariche ad elezione popolare e dei loro consiglieri sarebbero state fissate da una commissione, ogni quattro anni, almeno diciotto mesi prima della fine del mandato presidenziale ed è stato innalzato lo standard esistente per quanto riguardava la nomina delle autorità, incorporando a livello costituzionale – con 122 voti a favore, 1 contrario e 27 astensioni – che «no podrán optar a cargos públicos ni de elección popular las personas condenadas por crímenes de lesa humanidad, delitos sexuales y de violencia intrafamiliar, aquellos vinculados a corrupción como fraude al fisco, lavado de activos, soborno, cohecho, malversación de caudales públicos y los demás que así establezca la ley».

È stato, inoltre, riconosciuto che il monopolio statale della forza sarebbe stato esercitato esclusivamente dallo Stato attraverso le istituzioni competenti e in conformità con il rispetto illimitato dei diritti umani, stabilendo il divieto di portare armi da parte di

¹⁴⁷³ *Informe de la Comisión sobre Sistema político, Gobierno, Poder legislativo y Sistema electoral sobre segunda propuesta de norma constitucional de disposiciones que no alcanzaron el quorum de 2/3 en la votación en particular del segundo informe, 30/04/2022*

individui e di qualsiasi gruppo o organizzazione non appartenente allo Stato, tranne nei casi stabiliti dalla legge. È stato previsto, altresì, che il Presidente della Repubblica sarebbe stato responsabile della sicurezza pubblica attraverso il ministero corrispondente.

Una delle questioni rimaste in sospeso dalla precedente votazione del “secondo blocco” di materie era la definizione dello *status* delle forze dell’ordine. Infine, si è convenuto che queste sarebbero state «istituzioni di polizia non militari, di natura centralizzata, con giurisdizione su tutto il territorio del Cile», aventi lo scopo di garantire la sicurezza pubblica, dare efficacia alla legge e salvaguardare i diritti fondamentali, nell’ambito delle loro competenze. Questo articolo – approvato con 109 voti a favore, 33 contrari e 11 astensioni – segna un’importante differenza con la Costituzione del 1980, privilegiando la “sicurezza pubblica” come compito della polizia, escludendo così la “difesa nazionale” dal suo mandato. È stata esclusa dal dibattito costituzionale, invece, la disposizione che stabiliva che la polizia sarebbe stata composta solo ed esclusivamente dai carabinieri e dalla polizia investigativa. Sebbene la destra, il *Colectivo del Apruebo*, il *Colectivo Socialista* e alcuni indipendenti abbiano appoggiato questo paragrafo, sono mancati otto voti per raggiungere il *quorum*. A votarvi contro sono stati i “membri progressisti” della Convenzione ossia il Partito Comunista, la *Coordinadora Plurinacional*, i Movimenti Sociali e il *Frente Amplio*.

Sempre in materia di forze armate, infine, è stata approvata la decisione di sottoporle a controlli di probità e trasparenza. Si trattava di una consistente innovazione in materia costituzionale, conseguenza delle forti critiche sorte in seguito all’appropriazione indebita di fondi pubblici, un caso noto come “Pacogate” – il termine “paco” viene utilizzato in Cile per indicare i poliziotti. È stata approvata, inoltre, la norma che prevedeva di incorporare una prospettiva di genere nelle funzioni della polizia e di promuovere la parità nel processo decisionale.

Nell’ultima sessione plenaria in materia di sistema politico è stato necessario pronunciarsi anche sugli stati di eccezione. Le norme approvate avevano l’obiettivo di stabilire un maggiore controllo sulla limitazione dei diritti in queste situazioni, prevedendo tre stati. In primo luogo, come già accennato, era stato eliminato lo stato di emergenza, mentre era stato mantenuto quello di catastrofe a cui si sono aggiunti quello di assemblea e di assedio. Un’altra differenza rispetto alla normativa precedentemente in vigore, risiedeva nel fatto che gli stati di eccezione sarebbero stati dichiarati dal

Presidente della Repubblica con l'autorizzazione, a maggioranza dei voti, del Congresso e della Camera delle Regioni in seduta comune. Era previsto, inoltre, che, nel caso di dichiarazione uno stato di emergenza, al fine supervisionare le misure adottate sarebbe dovuta essere istituita una *Comisión de Fiscalización*, dipendente dal Congresso delle Deputate e dei Deputati e composta anche da rappresentanti regionali. In tal modo, anche i civili sarebbero stati integrati nella supervisione delle funzioni delle forze armate e di polizia.

La disciplina contenuta nella proposta di nuova Costituzione in materia di Forze Armate e stati d'eccezione sarà trattata maggiormente nel dettaglio in un apposito paragrafo.

2. Il “nuovo” presidenzialismo cileno

Per quanto riguarda la relazione tra gli organi Esecutivo e Legislativo, come si è più volte sottolineato, si ritiene che si tratti dell'aspetto non solo rispetto al quale la Convenzione abbia innovato meno, ma anche quello maggiormente problematico. Le decisioni assunte circa la parte organica del testo si considerano, come già detto, una “misura gattopardesca” che avrebbe potuto mettere in pericolo l'intero disegno contenuto nella proposta di articolato costituzionale o per lo meno difficoltarne la concreta applicazione. Inoltre, come analizzato nei precedenti paragrafi, inizialmente il dibattito su quale dovesse essere la forma di governo da adottare in Cile ha considerato tra le tante ipotesi quella di introdurre elementi tipici della forma di governo parlamentare come la previsione di un “ministro coordinatore” depositario anche della fiducia del Congresso o di una delle sue camere, seguendo una strada ormai consolidata nella subregione latinoamericana, così come si è già illustrato in un precedente capitolo. Tale volontà si è assopita in seguito all'impossibilità di trovare un accordo politico in seno alla Commissione “Sistema político, Gobierno, Poder legislativo y Sistema electoral”. Almeno in parte, però, tale decisione potrebbe attribuirsi altresì ad un problema “classico” consistente nell'impossibilità di individuare a priori quale sia la forma di governo ideale, dibattito che si è approfonditamente trattato soprattutto rispetto all'America Latina.

È, quindi, particolarmente interessante rilevare come la cd. “sala de maquinas” sia stata nel corso del processo costituente cileno, avanguardista da molti punti di vista, l'elemento

più difficile da innovare, ritornando ad un modello di presidenzialismo che potrebbe essere definito “puro latinoamericano”.

2.1 La presidenza

Nella proposta di Costituzione, come si è visto dalla precedente analisi dei dibattiti costituenti, il potere esecutivo rimaneva interamente nelle mani del o della Presidente della Repubblica, contemporaneamente Capo di governo e Capo di Stato (art. 279.1), come avviene in tutti i sistemi presidenziali. Questi sarebbe stato eletto, la terza domenica di novembre dell'anno antecedente alla fine del precedente mandato, a maggioranza assoluta dei voti validamente espressi (art. 281.1) e, qualora nessuno dei candidati avesse raggiunto questa maggioranza, si sarebbe svolto un secondo turno tra le due candidature più votate, la quarta domenica successiva al turno elettorale già svolto (art. 282.2). I requisiti previsti per la candidatura erano possedere la cittadinanza cilena e aver compiuto trent'anni prima del giorno delle elezioni (art. 280). Il mandato sarebbe durato quattro anni ed era stata introdotta la possibilità di una sola rielezione, che sarebbe potuta essere anche consecutiva (art. 284.1). Proprio per l'introduzione di questa nuova disposizione, al fine di limitare il vantaggio del candidato che già ricopriva la carica presidenziale, il testo specificava che coloro che si sarebbero presentati per le elezioni immediatamente successive al termine del loro incarico, a partire dal giorno dell'iscrizione della loro candidatura, non avrebbero potuto effettuare nessuna spesa che non fosse meramente amministrativa né realizzare attività pubbliche configurabili come atti di campagna elettorale (art. 284.2)

L'articolo 287 elencava le responsabilità della presidenza tra le quali rientrava, come di consueto avviene nei sistemi presidenziali, quella di dirigere l'amministrazione dell'apparato statale coadiuvata da ministri e ministre. Questi ultimi sarebbero stati nominati dal Presidente stesso, senza l'approvazione del Congresso. Pertanto sarebbero rimasti in carica finché avessero goduto della sua fiducia, senza che il Parlamento avrebbe potuto rimuoverli, tranne in caso di *impeachment*. Le ministre e i ministri, quindi, sarebbero stati i diretti e immediati collaboratori del Capo dell'esecutivo nel governo e nell'amministrazione dello Stato e i responsabili della gestione dei rispettivi portafogli e degli atti che avrebbero firmato o concordato con i capi di altri ministeri. Era stata prevista, inoltre, la possibilità, a totale discrezione del Presidente, di incaricare uno o più

ministri di coordinare il lavoro dei Segretari di Stato e le relazioni del Governo con il Congresso delle Deputate e dei Deputati e la Camera delle Regioni (art. 290).

Particolarmente rilevante era la disposizione che permetteva ai ministri di assistere alle sessioni del Legislativo e di prendervi parte con diritto prioritario di parola (art. 293.1) in quanto, in tal modo, si abilitava, seppur indirettamente, il Presidente a partecipare al dibattito parlamentare.

2.1.1 I poteri legislativi

Come dichiarato fin dall'inizio di questo lavoro, l'analisi della forma di governo latinoamericana, sia come modello che negli ordinamenti messicano e cileno, è stata svolta a partire dai poteri conferiti all'Esecutivo e in particolare le facoltà legislative e i poteri di emergenza, in quanto si ritiene questi elementi, non solo sostanzialmente differenti dalla forma di governo presidenziale degli Stati Uniti d'America, ma anche particolarmente rilevanti nell'ambito dello studio delle forme di governo.

Come detto in numerose occasioni, uno degli elementi che distinguono nettamente la forma di governo presidenziale latinoamericana da quella statunitense, è la caratteristica di colegislatore del Presidente della Repubblica. I presidenti latinoamericani, infatti, oltre a disporre dell'iniziativa legislativa e dell'iniziativa esclusiva in determinate materie, possono convocare sessioni straordinarie; dichiarare l'urgenza nella trattazione di progetti di legge; partecipare al dibattito parlamentare attraverso i ministri; applicare non solo il veto ma anche un veto parziale e/o il cd. *pocket veto*; assumere poteri legislativi; e decidere, con l'appoggio dei ministri, di firmare ulteriori stanziamenti di bilancio. Tutti questi elementi, come si vedrà, erano previsti anche nella "nuova" forma di governo cilena.

Nella proposta di articolato presentato dalla Convenzione Costituzionale l'articolo 269.1 riconosceva al Presidente il potere di iniziativa legislativa attraverso un messaggio, insieme ad altri soggetti quali i deputati e le deputate e i rappresentanti regionali – in numero non inferiore al 10% e non superiore al 15% – attraverso una mozione e alla cittadinanza attraverso l'iniziativa legislativa popolare e quella indigena. Non era però prevista l'iniziativa esclusiva del Presidente, sostituita dalle cd. "leyes de concurrencia presidencial necesaria", che rappresentano un *unicum* a livello comparativo.

La Costituzione del 1980, all'articolo 65.3, stabilisce, infatti, che il Presidente della Repubblica ha il diritto esclusivo di presentare progetti di legge relativi alla modifica della divisione politica e amministrativa del Paese; all'amministrazione finanziaria; al bilancio dello Stato, compresi gli emendamenti alla Legge di bilancio; così come detiene l'iniziativa esclusiva nelle materie di cui ai commi 10 e 13 dell'articolo 63 (l'alienazione dei beni dello Stato o dei comuni e la loro locazione o concessione; e le forze aeree, marittime e terrestri di cui disporre in tempo di pace o di guerra). Il Capo dell'esecutivo, inoltre, a norma della CPR, ha il potere d'iniziativa esclusiva per: imporre, abolire, ridurre o rimettere tributi di qualsiasi genere o natura; istituire esenzioni o modificare quelle esistenti e determinarne la forma, la proporzionalità o la progressione; creare nuovi servizi pubblici o posti di lavoro dipendente; contrarre prestiti o effettuare qualsiasi altro tipo di operazione che possa compromettere il credito o la responsabilità finanziaria dello Stato, delle amministrazioni territoriali; rimborsare, ridurre o modificare obblighi, interessi o altri oneri finanziari di qualsiasi natura, stabiliti a favore del Tesoro o dei suddetti organismi o enti; fissare, modificare, concedere o aumentare gli stipendi, le pensioni, i vitalizi, le rendite e qualsiasi altro tipo di emolumento, prestito o beneficio al personale in servizio o in pensione e ai beneficiari di rendite, a seconda dei casi, della pubblica amministrazione e degli altri enti e organismi; nonché fissare gli stipendi minimi dei lavoratori del settore privato, aumentare i loro stipendi e altri benefici economici o modificare le basi utilizzate per determinarli; stabilire le modalità e le procedure per la contrattazione collettiva e determinare i casi in cui la contrattazione non può avere luogo; stabilire o modificare le norme sulla sicurezza sociale o quelle che la riguardano, sia nel settore pubblico che in quello privato.

Per quanto riguarda, invece, le leggi di concorrenza presidenziale necessaria previste dalla proposta di articolato, l'articolo 266 stabiliva che sarebbero rientrate in questa categoria: quelle che avrebbero comportato direttamente una spesa per lo Stato; quelle relative all'amministrazione del bilancio dello Stato, compresi gli emendamenti alla Legge di bilancio; le leggi che avrebbero modificato la divisione politica o amministrativa del Paese; imposto, abilito, ridotto o rimesso imposte di qualsiasi genere o natura; quelle relative a nuove esenzioni o alla modifica di quelle esistenti e che ne avrebbero determinato la forma, la proporzionalità o la progressione; le leggi volte a contrarre o autorizzare la contrazione di prestiti o a concludere qualsiasi altro tipo di operazione che

avrebbe potuto compromettere la responsabilità patrimoniale dello Stato o degli enti autonomi; quelle che avrebbero avuto come obiettivo condonare, ridurre o modificare obblighi, interessi o altri oneri finanziari di qualsiasi natura stabiliti a favore dell'erario o dei suddetti enti o organismi; le leggi che avrebbero regolato le capacità di difesa nazionale, consentito l'ingresso di truppe straniere nel territorio della Repubblica e autorizzato la partenza di truppe nazionali.

È evidente come le materie riservate alle leggi di concorrenza presidenziale necessaria previste nella proposta di nuova Costituzione non erano dissimili da quelle precedentemente illustrate a proposito del potere di iniziativa esclusiva del Presidente previsto dalla CPR. La differenza consisteva unicamente nell'*iter legis* stabilito per questa nuova categoria di leggi. In primo luogo, l'iniziativa per disciplinare le materie contenute nell'articolo 266 del progetto elaborato dalla Convenzione sarebbe spettata anche al Legislativo. A norma dell'articolo 267, infatti, queste leggi avrebbero potuto avere origine in un messaggio presidenziale o in una mozione parlamentare. A poter presentare sarebbero queste ultime potuti essere non meno di 1/4 e non più di 1/3 dei membri del Congresso delle Deputate e dei Deputati o, a seconda dei casi, della Camera delle Regioni. Il disegno di legge, se di origine legislativa, sarebbe dovuto essere accompagnato da una relazione tecnico-finanziaria elaborata dal Segretariato del bilancio contenente una stima delle spese e la fonte di finanziamento.

L'aspetto che si ritiene maggiormente rilevante coincide con la disposizione, contenuta nel terzo comma dell'articolo in analisi, che prevedeva che queste leggi si sarebbero potute approvare solo se la presidenza avesse fornito il suo appoggio durante tutto lo svolgimento dell'*iter* del progetto di legge. Pertanto, avrebbe dovuto fornire il suo sostegno iniziale entro quindici giorni dall'invio da parte della rispettiva commissione del testo per la votazione generale, o in ogni caso, prima di questa, e qualora fosse trascorso tale periodo senza il relativo patrocinio, la proposta di legge si sarebbe considerata respinta e non sarebbe potuta essere ripresentata. Per di più, il Presidente della Repubblica aveva la facoltà di ritirare il proprio accordo in qualsiasi momento e qualora ciò fosse avvenuto il progetto sarebbe decaduto e non sarebbe stato possibile ripresentarlo.

Nel progetto presentato dalla Convenzione il potere esecutivo continuava a disporre della possibilità di incidere sull'agenda legislativa. L'urgenza nella discussione dei progetti di legge sarebbe stata fissata da una legge e non lasciata esclusivamente

all'arbitrio dell'Esecutivo, come invece è disposto dal testo costituzionale del 1980. Si rimetteva alla legge che avrebbe regolato il funzionamento del Congresso la competenza di stabilire i meccanismi per determinare l'ordine di discussione dei progetti di legge, distinguendo tra urgenza "semplice", "massima" e "immediata" (art. 275.1) e di specificare i casi in cui l'urgenza sarebbe stata determinata dalla presidenza della Repubblica, dal Congresso e dalla cittadinanza (*urgencia popular*). A disporre della facoltà di determinare la "discussione immediata" di un progetto di legge, però, sarebbe stato il solo Presidente e la proposta costituzionale non prevedeva alcun limite a tal proposito, né rispetto alle materie che al numero di volte che avrebbe potuto far uso di questo potere (art. 275.3). La presidenza, inoltre, avrebbe potuto richiedere la convocazione delle camere in sessione straordinaria e queste si sarebbero dovute riunire il prima possibile (art. 278.q).

Per quanto concerne un altro fondamentale potere attribuito alla presidenza in ambito legislativo, ovvero il potere di veto, questo sarebbe potuto essere sia totale che parziale. A norma dell'articolo 274, il Presidente, infatti, avrebbe potuto restituire, entro trenta giorni, il testo al Legislativo, con le osservazioni ritenute opportune o comunicare il suo totale rifiuto. Le osservazioni parziali sarebbero potute essere adottate a maggioranza e con lo stesso *quorum*, il Congresso, quindi, avrebbe potuto senza molte difficoltà insistere sul progetto originale. Diverso sarebbe stato il caso in cui Presidente avesse respinto il progetto nella sua interezza in quanto il Legislativo avrebbe potuto insistere ma a maggioranza dei 3/5 dei suoi membri in carica. Era, quindi, previsto un *quorum* superiore rispetto alla fattispecie del veto parziale, anche se comunque inferiore a quella dei 2/3 prevista dall'articolo 73 della Costituzione del 1980.

Nella disciplina del potere di veto veniva, dunque, leggermente ridotto il potere presidenziale di influenzare la volontà legislativa. A contribuire a ciò era anche l'esplicito divieto, contenuto nella proposta di nuova Costituzione, del cd. *veto de bolsillo* in quanto era previsto che qualora il progetto di legge non fosse rinviato al Legislativo entro trenta giorni dalla data della sua trasmissione alla presidenza, si sarebbe considerato approvato e, pertanto, sarebbe stato promulgato (art. 274.5).

Il Presidente della Repubblica, a norma dell'articolo 288, avrebbe avuto altresì il potere regolamentare, vale a dire la facoltà di emanare i regolamenti, i decreti e le istruzioni ritenuti necessari per l'esecuzione delle leggi. Allo stesso modo, avrebbe potuto

esercitare il potere normativo in tutte le materie non riservate esclusivamente alla legge, contenute nell'articolo 264. Anche per questo potere, il testo costituzionale proposto, riduceva in qualche misura la libertà dell'Esecutivo, introducendo una, seppur parziale, facoltà di controllo del Legislativo in quanto sanciva che la presidenza avrebbe dovuto riferire mensilmente al Congresso sui regolamenti, i decreti e le istruzioni emanati.

Per i regolamenti e per i decreti presidenziali veniva previsto l'istituto della controfirma (art. 292). Come si è visto precedentemente, questo strumento, lungi dal rappresentare un meccanismo di controllo sull'attività presidenziale, si è rivelato uno strumento efficace a liberare il Presidente dalla responsabilità politica delle sue azioni od omissioni, dal momento che a dover rispondere al Congresso degli effetti che tali atti possono avere sarebbero stati i ministri.

Oltre al potere regolamentare, la presidenza avrebbe potuto chiedere alla camera bassa l'autorizzazione ad emanare decreti aventi forza di legge per un periodo non superiore a un anno. Tale delega non avrebbe, però, potuto estendersi alla disciplina di diritti fondamentali, nazionalità, cittadinanza, elezioni e plebisciti, né all'organizzazione, ai poteri e allo *status* dei funzionari del Sistema di Giustizia Nazionale, del Congresso delle Deputate e dei Deputati, della Camera delle Regioni, della Corte Costituzionale o dell'Ufficio del Controllore Generale della Repubblica. La legge emanata a tal fine dal Legislativo, inoltre, avrebbe dovuto indicare con precisione le materie da delegare e avrebbe potuto stabilire le limitazioni e le formalità ritenute opportune (art. 265).

Infine, tra le attribuzioni riconosciute alla presidenza (art. 287) che rilevano ai fini dell'analisi che si sta svolgendo in questo paragrafo, vi sono l'iniziativa in materia di bilancio, il cui *iter* era contenuto nell'art. 277 dell'articolato proposto e sarà descritto successivamente; e il compito di vigilare sulla riscossione delle entrate pubbliche e di decretarne l'investimento in conformità alla legge. Il Presidente della Repubblica, con la firma di tutti i ministri dello Stato, infatti, avrebbe potuto decretare pagamenti non autorizzati dalla legge per far fronte a necessità urgenti derivanti da calamità pubbliche, aggressioni esterne, tumulti interni, gravi danni o pericoli per la sicurezza del Paese o dall'esaurimento delle risorse destinate al mantenimento di servizi che non sarebbero potuti essere paralizzati senza grave danno per il Paese. Il totale di questi stanziamenti non avrebbe, però, potuto superare annualmente il 2% dell'importo delle spese autorizzate dalla Legge di bilancio.

2.1.2 Sicurezza pubblica e Stati d'emergenza

In base a quanto previsto nella proposta di nuova Costituzione, lo Stato avrebbe detenuto il monopolio dell'uso della forza (art. 295) e, come abbiamo visto, le questioni relative alle forze armate e di polizia erano state regolate secondo nuovi parametri democratici. Per quanto riguardava le prime, era stato eliminato ogni riferimento a funzioni legate alla sicurezza interna mentre si era deciso la smilitarizzazione delle seconde, sottolineando la loro natura civile (art. 297). Allo stesso modo, si stabiliva che entrambe sarebbero state sottoposte ad un comando civile, con controlli esterni, e veniva specificato che si trattava di istituzioni non deliberative. Inoltre, le forze di polizia (art. 297.2) e le forze armate (art. 299.2) avrebbero dovuto incorporare la prospettiva di genere nello svolgimento dei loro compiti e promuovere la parità negli spazi decisionali. Le prime, nell'uso della forza, avrebbero agito secondo i principi di legalità, necessità, precauzione, proporzionalità, non discriminazione e responsabilità, nel rispetto del diritto internazionale e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione. Le seconde lo avrebbero fatto, invece, nel rispetto del diritto internazionale e dei diritti fondamentali garantiti dalla carta costituzionale.

Nonostante l'indubbia democratizzazione delle forze armate e di polizia, anche nel testo elaborato dalla Convenzione queste rimanevano strettamente legate al Esecutivo. L'articolo 287, infatti, che come abbiamo visto elencava i poteri della presidenza stabiliva, altresì, che questa avrebbe esercitato permanentemente il comando supremo delle forze armate e deciso come disporle, organizzarle e distribuirle per il loro sviluppo e impiego comune; avrebbe nominato e rimosso il capo dello Stato Maggiore, i comandanti in capo; avrebbe potuto fare nomine, promozioni e pensionamenti degli ufficiali; s avrebbe condotto la sicurezza pubblica e nominato e rimosso i membri dell'alto comando della polizia.

Questo, articolo, inoltre sanciva anche la competenza dell'Esecutivo a dichiarare gli stati di eccezione costituzionale nei casi e nelle forme indicate dalla Costituzione e dalla legge (e). La proposta costituzionale, infatti, sviluppava anche il tema relativo agli stati d'eccezione. In questa materia, la riforma del 2005 aveva fatto dei progressi per limitare la discrezionalità dell'Esecutivo, ma nell'articolato elaborato dalla Convenzione, oltre ad eliminare la fattispecie dello "stato di emergenza", ampiamente utilizzato dalla dittatura e anche in democrazia coinvolgendo le forze armate in compiti di ordine pubblico e

limitando in modo sproporzionato i diritti fondamentali, venivano sanciti maggiori controlli ed era resa più rigida la disciplina delle misure adottabili dall'autorità, consentendo anche il controllo giurisdizionale, espressamente escluso nel disegno costituzionale del 1980.

L'articolo 305, infatti, stabiliva che una volta dichiarato lo stato di emergenza, sarebbe stata istituita una Commissione di vigilanza presso il Congresso delle Deputate e dei Deputati paritaria e plurinazionale, composta da deputati, rappresentanti regionali e rappresentanti della *Defensoría del Pueblo* con il compito di supervisionare le misure adottate durante lo stato di emergenza e di emettere, a tal fine, rapporti periodici contenenti un'analisi delle stesse, della loro proporzionalità e del rispetto dei diritti umani.

Come già detto, in materia di eccezioni alla normalità democratica, il nuovo disegno costituzionale stabiliva che l'esercizio dei diritti e delle garanzie costituzionalmente garantiti sarebbe potuto essere sospeso o limitato solo in caso di conflitto armato internazionale, conflitto armato interno come stabilito dal diritto internazionale o calamità pubblica e solo nei termini esplicitamente indicati nella Costituzione (art. 300).

Con la dichiarazione dello "stato di assemblea", il Presidente della Repubblica avrebbe avuto la facoltà di limitare la libertà personale, il diritto di riunione, la libertà di lavoro, l'esercizio del diritto di associazione; di intercettare, aprire o perquisire documenti e comunicazioni di ogni tipo; di ordinare requisizioni di beni; e di stabilire limitazioni all'esercizio del diritto di proprietà (art. 301.4). Dichiarando lo "stato d'assedio", invece, sarebbero potuti essere limitati la libertà di movimento e il diritto di associazione e di riunione (art. 301.6) e con quello di "catastrofe" la libertà di circolazione e il diritto di riunione. In quest'ultimo caso, la presidenza avrebbe potuto disporre anche requisizioni di beni, stabilire limitazioni all'esercizio del diritto di proprietà e adottare tutte le misure legali e amministrative straordinarie necessarie per il rapido ripristino della normalità nell'area colpita (art. 302.5).

Per quanto concerne l'*iter* di approvazione e la vigenza di questi stati d'eccezione, l'articolo 301 stabiliva che lo "stato di assemblea", in caso di conflitto armato internazionale, e lo "stato d'assedio", in caso di conflitto armato interno, sarebbero stati dichiarati dal Presidente della Repubblica con l'autorizzazione del Congresso delle Deputate e dei Deputati e della Camera delle Regioni, in seduta congiunta e la dichiarazione avrebbe determinato anche le aree interessate dallo stato di emergenza in

questione. Le due camere riunite in seduta comune avrebbero deciso, a maggioranza dei membri, se accettare o respingere la proposta. Tale decisione sarebbe dovuta avvenire entro ventiquattro ore dal momento in cui il Presidente della Repubblica aveva sottoposto al loro esame la dichiarazione di uno di questi due stati di emergenza. Qualora le due camere non si fossero pronunciate entro il suddetto termine, sarebbero state convocate in sessioni speciali giornaliere fino a quando non avessero deciso sulla dichiarazione. In tal caso, il Presidente della Repubblica avrebbe potuto, in circostanze di urgente necessità e solo con la firma di tutti i suoi ministri, attuare immediatamente lo stato d'emergenza e le camere si sarebbero espresse, dunque, successivamente. In questa ipotesi, però, sarebbe stato possibile limitare l'esercizio del solo diritto di riunione.

Rispetto alla loro proroga, il testo prevedeva che per lo "stato d'assedio" sarebbe potuto avvenire per non più di quindici giorni, su richiesta del Presidente e con l'assenso la prima volta di almeno 4/7 dei deputati e dei rappresentanti regionali in carica, dei 3/5 per la seconda e dei 2/3 per la terza e le successive. Lo "stato di assemblea", invece, sarebbe rimasto vigente fino a quando non fosse terminata la situazione di conflitto armato internazionale, a meno che il Presidente della Repubblica non avesse deciso di interromperlo prima o il Congresso delle Deputate e dei Deputati e la Camera delle Regioni non avessero ritirato la loro autorizzazione.

Infine, per quanto concerne lo "stato di catastrofe", a norme dell'articolo 302, questo sarebbe potuto essere dichiarato dalla presidenza in caso di calamità pubblica, stabilendone l'ambito di applicazione e la durata, che non avrebbe potuto superare i trenta giorni, prorogabili solo con l'accordo della camera bassa in base al procedimento precedentemente illustrato per l'approvazione dello stato di assedio e di quello d'assemblea. In caso di dichiarazione di questo stato, il Presidente sarebbe stato tenuto ad informare il Congresso delle misure adottate e le aree indicate sarebbero state poste sotto il controllo immediato del capo dello stato di emergenza, ossia un'autorità civile designata dal Presidente stesso. Anche in tal caso, l'Esecutivo avrebbe potuto richiedere l'estensione dello stato d'eccezione, che avrebbe necessitato dell'approvazione, in seduta congiunta, della maggioranza dei membri in carica del Congresso e della Camera.

2.1.3 Il potere estero

Come visto a proposito dell'ordinamento messicano, la conduzione della politica estera può rappresentare un altro degli elementi volti a dare alla presidenza un ruolo di primo piano dato che la crescente interdipendenza tra gli Stati la rende una sfera d'azione sempre più importante. Attualmente, inoltre, sempre più frequentemente gli affari interni sono influenzati da azioni e decisioni in aree tradizionalmente identificate come estere.

Così come di solito avviene negli ordinamenti caratterizzati da una forma di governo presidenziale, anche la proposta di nuova Costituzione elencava tra i poteri del Presidente della Repubblica quello di condurre le relazioni con l'estero, firmare e ratificare trattati, convenzioni o accordi internazionali; nominare e revocare gli ambasciatori e i capi delle missioni diplomatiche (art. 287.e). Tale competenza era reiterata e approfondita nell'articolo 289 che specificava anche il ruolo del Parlamento.

Quest'ultimo avrebbe dovuto approvare quei trattati internazionali che avessero riguardato le materie di legge. Tale approvazione, invece, non era richiesta per quelli conclusi in conformità a una legge già in vigore in merito ai quali l'organo legislativo sarebbe dovuto essere solo informato.

Il Presidente avrebbe dovuto trasmettere il progetto di trattato al Congresso delle Deputate e dei Deputati informandolo altresì del processo di negoziazione, del contenuto e della portata del trattato, nonché delle riserve che avrebbe formulato. Questa camera, a sua volta, avrebbe potuto suggerire la formulazione di riserve e dichiarazioni interpretative, purché conformi alle disposizioni del trattato stesso o alle norme generali del diritto internazionale. Una volta approvato dal Congresso, il trattato sarebbe stato inviato alla Camera delle Regioni dove avrebbe seguito lo stesso *iter*.

A non richiedere l'approvazione da parte del potere legislativo sarebbero state, invece, le misure adottate dall'Esecutivo o gli accordi da esso conclusi per l'attuazione di un trattato già in vigore, a meno che non si trattasse di materia di legge (c.9). L'accordo di approvazione di un trattato, infatti, avrebbe potuto autorizzare, durante il suo periodo di validità, il Presidente a dettare le disposizioni con forza di legge ritenute necessarie per la sua piena osservanza, tranne nel caso si trattasse di tematiche relazionate con i diritti fondamentali, la nazionalità, la cittadinanza, le elezioni e i plebisciti (c.10).

Da questa succinta analisi della normativa costituzionale in materia di potere estero è possibile rilevare come fosse previsto un significativo ruolo del Congresso, almeno in

potenza, significativo, nonostante il Presidente fosse l'unico organo dello Stato incaricato di svolgere le trattative e di concludere trattati internazionali – non condividendo queste facoltà con nessun'altro membro del potere esecutivo, neanche con il ministro competente per gli affari esteri. Sembra, infatti, possibile affermare che si sarebbe potuto configurare un'importante funzione di controllo del Legislativo sull'Esecutivo derivante da elementi quali: la necessaria approvazione del Congresso dei trattati aventi ad oggetto materie di legge; l'obbligo – a prescindere dal contenuto dell'accordo – di informare il Legislativo dell'intero processo di conclusione di un trattato; la previsione a tal fine di un *iter* bicamerale quasi del tutto paritario, non comune in questo testo costituzionale; e, infine, il limite alla facoltà presidenziale di emanare atti con forza di legge autorizzati da un trattato internazionale nel caso in cui avessero avuto a che fare con diritti fondamentali, nazionalità, cittadinanza e materia elettorale.

A rendere ancor più innovativa la disciplina del potere esterno all'interno dell'articolato proposto era il maggiore coinvolgimento della cittadinanza, in linea con numerosissime decisioni assunte dal costituente cileno. Il comma 10 dell'articolo 289, infatti, prevedeva che coloro che vivevano nel territorio nazionale e i cileni residenti all'estero, dopo aver compiuto sedici anni, avrebbero potuto chiedere al Presidente di sottoscrivere determinati trattati internazionali sui diritti umani. I requisiti di tale richiesta che sarebbero stati stabiliti dalla legge, che avrebbe dovuto definire anche il termine entro il quale l'Esecutivo sarebbe stato tenuto a rispondere alla suddetta richiesta.

2.2 Il Congresso Nazionale

In occasione dell'analisi dell'evoluzione del testo elaborato dalla Convenzione Costituzionale, si è anticipato che uno dei cambiamenti strutturali maggiormente significativi avevano riguardato il Legislativo. Pur rimanendo un organo bicamerale, le due camere previste nella Costituzione del 1980, vale a dire la Camera dei Deputati e il Senato, erano state sostituite dal Congresso delle Deputate e dei Deputati e dalla Camera delle Regioni. Non si trattava solo di un cambiamento della denominazione dei due rami del Legislativo, ma riguardava anche le loro funzioni.

Il precedente bicameralismo perfetto, dove la Camera dei Deputati e il Senato funzionano come camere speculari e quest'ultima come una camera di revisione delle decisioni adottate dall'altra, era stato sostituito da un bicameralismo asimmetrico. La

volontà di modificare questo sistema risiedeva nel fatto che la configurazione del 1980, già approfonditamente analizzata, aveva permesso la concentrazione del potere in un piccolo gruppo ossia i senatori, il cui mandato era molto lungo essendo di otto anni e rinnovabile, che ha finito per essere appannaggio dei settori più conservatori, favoriti anche dall'iniziale composizione del Senato. Pertanto, quest'ultimo ha storicamente costituito un "potere conservatore" volto ad evitare trasformazioni profonde.

La proposta della Convenzione, quindi, in risposta a ciò, incentrava il potere politico nel Congresso delle Deputate e dei Deputati e attribuiva alla seconda camera un carattere territoriale, con poteri legati principalmente questo ruolo nel nuovo modello di Stato regionale. Tuttavia, la negoziazione politica in senso alla Convenzione, come si è visto, aveva finito per conferire maggiori poteri alla Camera delle Regioni. In particolare, erano state introdotte le cd. "leyes de acuerdo regional", che riguardavano materie particolarmente significative, come le riforme costituzionali, del sistema giudiziario, i diritti sociali, il bilancio (art. 268), e la camera alta svolgeva un ruolo significativo anche in materia di stati di eccezione, per la nomina delle autorità e in caso di processo politico, quando avrebbe dovuto agire come giuria.

Senza entrare nel dettaglio dell'*iter legis*, già illustrato nei suoi tratti essenziali nel paragrafo dedicato alla discussione sulla forma di governo all'interno della Convenzione, a norma dell'articolo 256, il Congresso delle Deputate e dei Deputati e la Camera delle Regioni non avrebbero potuto riunirsi in seduta né adottare risoluzioni senza la presenza di almeno 1/3 dei loro componenti e, di norma, le decisioni sarebbero state assunte a maggioranza dei membri presenti, a meno che non fosse costituzionalmente previsto un *quorum* diverso. L'articolo 271, infatti, prevedeva che necessitano del voto favorevole della maggioranza dei componenti del Congresso e della Camera delle Regioni le leggi relative all'organizzazione, al funzionamento e alle procedure del potere legislativo e del sistema giudiziario; ai processi elettorali e plebiscitari; alla regolamentazione degli stati di eccezione costituzionale; alla regolamentazione delle organizzazioni politiche; e quelle riguardanti la *Contraloría General*, la *Defensoría del Pueblo*, la *Defensoría de la Naturaleza*, il Servizio Elettorale, la Corte Costituzionale e la Banca Centrale.

Infine, degno di nota è che il potere legislativo veniva, seppur non molto significativamente, rafforzato dalla previsione che le due camere sarebbero state coadiuvate nell'esercizio delle loro funzioni, e in particolare di quella legislativa, da

un'Unità Tecnica dipendente amministrativa del Congresso. Inoltre, la Segreteria legislativa sarebbe stata responsabile della consulenza sugli aspetti giuridici delle leggi avrebbe potuto redigere rapporti su aree della legislazione cadute in disuso o con problemi tecnici. Inoltre, vi sarebbe stata anche una Segreteria di Bilancio competente a realizzare lo studio dell'impatto di bilancio e fiscale dei progetti di legge e a fornire consulenza ai deputati e ai rappresentanti regionali durante l'approvazione della legge di bilancio (art. 278), il cui *iter* sarà trattato in seguito.

2.2.1 La funzione di controllo

Tra le facoltà esclusive previste dalla proposta di nuova Costituzione per il Congresso delle Deputate e dei Deputati vi era supervisionare gli atti del Governo (art. 253.a). Competenza dalla quale era esplicitamente esclusa la Camera delle Regioni (254.5). Alla camera bassa erano riconosciuti tre strumenti al fine di realizzare questa importante funzione. Avrebbe potuto adottare risoluzioni o suggerire osservazioni, che sarebbero state trasmesse per iscritto al Presidente della Repubblica. Questi avrebbe dovuto, entro trenta giorni dalla loro ricezione, comunicare la sua risposta motivata attraverso il ministro competente. Era prevista, altresì, la possibilità per 1/4 di deputati di richiedere informazioni di base sul contenuto o sulle motivazioni degli atti dell'Esecutivo, che avrebbe dovuto fornire una risposta motivata attraverso il ministro competente entro tre giorni dalla comunicazione di tale richiesta. Infine, sarebbe stato possibile istituire commissioni speciali d'inchiesta, per volontà di almeno 2/5 dei deputati in carica, allo scopo di raccogliere informazioni su determinati atti del Governo. Queste commissioni, su richiesta di 1/3 dei loro membri, avrebbero potuto emettere citazioni e richiedere informazioni di base ed era previsto per i convocati l'obbligo di comparire e fornire gli elementi e le informazioni richieste. Tuttavia, la stessa commissione non avrebbe potuto convocare la stessa persona per più di tre volte senza il previo accordo della maggioranza dei suoi membri.

Dato lo stretto legame tra le forze armate e la presidenza, come precedentemente analizzato, è possibile far rientrare nella funzione di controllo del Congresso nei confronti dell'Esecutivo, anche la competenza a supervisionare periodicamente l'esecuzione del bilancio destinato alla difesa, nonché l'attuazione della politica di difesa nazionale e della politica militare (253.d). Inoltre, come già detto, era stato previsto l'obbligo per il

Presidente di riferire mensilmente al Congresso sui regolamenti, i decreti e le istruzioni emanati nell'esercizio del suo potere normativo (art. 264.3).

Oltre a poteri di controllo appena analizzati, il testo prevedeva altresì la possibilità di realizzare “accuse costituzionali”, vale a dire di iniziare un processo di *impeachment* nei confronti di varie autorità statali che avrebbe potuto condurre alla destituzione dalla carica. In queste occasioni il Congresso delle Deputate e dei Deputati e la Camera delle Regioni avrebbero operato congiuntamente, ma con funzioni diverse. Il primo avrebbe avuto la competenza esclusiva, a norma dell'articolo 253.c, di dichiarare ammissibili o meno le accuse. Queste ultime, formulate da non meno di 10 e non più di 20 dei suoi membri, avrebbero potuto riguardare: il Presidente; i ministri; i giudici delle Corti d'Appello e della Corte Suprema; il Controllore Generale della Repubblica; i generali e gli ammiragli delle forze armate; il direttore generale dei carabinieri; il direttore generale della polizia investigativa; e i governatori regionali. Il Presidente sarebbe potuto essere accusato, durante il mandato o entro sei mesi dalla sua fine, per gli atti della sua amministrazione che avessero gravemente compromesso l'onore o la sicurezza dello Stato o violato apertamente la Costituzione o le leggi. Sarebbe stato possibile, invece, rimuovere dalla loro carica i ministri, non solo per aver gravemente compromesso l'onore o la sicurezza dello Stato, per aver violato la Costituzione o le leggi o per averle lasciate inapplicate, ma anche per aver commesso i reati di tradimento, di concussione, di appropriazione indebita di fondi pubblici e di corruzione. Per quanto riguarda, invece, i giudici delle Corti d'Appello e della Corte Suprema così come il Controllore Generale della Repubblica si sarebbe potuto iniziare un *impeachment* per notevole negligenza dei loro doveri; per i generali e gli ammiragli delle istituzioni appartenenti alle forze armate e per il direttore generale dei carabinieri e per quello della polizia investigativa per aver gravemente compromesso l'onore o la sicurezza dello Stato. Infine, sarebbe stato possibile accusare i governatori regionali per violazione della Costituzione e per i reati di tradimento, sedizione, appropriazione indebita di fondi pubblici.

Tutte le accuse di cui sopra, ad eccezione di quella del Presidente, sarebbero potute essere presentate mentre la persona interessata fosse ancora in carica o entro tre mesi dalla fine del suo mandato. Una volta presentata l'accusa, il soggetto non avrebbe potuto lasciare il Paese senza l'autorizzazione del Congresso e non avrebbe potuto in ogni caso farlo qualora fosse già stata approvata dal Congresso.

L'*impeachment* del Presidente della Repubblica o di un governatore regionale sarebbe stato dichiarato ammissibile con il voto della maggioranza dei deputati in carica e la persona accusata non sarebbe stata sospesa dalle sue funzioni. Negli altri casi, invece, sarebbe stato sufficiente il voto della maggioranza dei deputati e delle deputate presenti e la persona accusata sarebbe stata sospesa dalle sue funzioni dal momento in cui fosse stata dichiarata l'ammissibilità dell'accusa dal Congresso. Tale sospensione sarebbe cessata nel caso in cui la Camera delle Regioni avesse respinto l'accusa o se non avesse preso una decisione entro i successivi trenta giorni. Questa camera, infatti, avrebbe avuto la competenza esclusiva a conoscere e giudicare le accuse presentate dal Congresso, limitandosi a dichiarare la persona coinvolta colpevole o meno. La dichiarazione di colpevolezza sarebbe dovuta essere pronunciata dai 2/3 dei membri in carica nel caso di un'accusa contro il Presidente o un Governatore regionale, mentre negli altri casi, a maggioranza dei membri in carica.

Il funzionario giudicato colpevole non solo sarebbe stato rimosso dall'incarico, ma, a seconda dei casi, non avrebbe potuto ricoprire nessun altro incarico di fiducia esclusiva del Presidente per il resto del suo mandato o candidarsi alle successive elezioni per la carica da cui era stato rimosso. Inoltre, sarebbe stato giudicato in conformità alla legge dal tribunale competente, sia eventualmente per l'applicazione della pena prevista per il reato che per la responsabilità civile per i danni causati allo Stato o a privati (art. 255).

Volendo effettuare una breve valutazione della disciplina relativa alla funzione di controllo contenuta nella proposta di articolato è possibile rilevare con riferimento ai meccanismi riconosciuti al Congresso delle Deputati e dei Deputati che non avrebbero influito sulla responsabilità politica dei ministri competenti né su quella del Presidente. Inoltre, come visto a proposito del caso messicano, una disciplina dettagliata di questa importante funzione a livello costituzionale non rappresenta una certezza di un controllo effettivo ed efficace in quanto quest'ultimo dipende prevalentemente dalla qualità della legislazione secondaria volta ad attuare le disposizioni costituzionali e dallo stato del sistema partitico, elementi che a loro volta si influenzano reciprocamente con particolare riferimento alla funzione di controllo.

Da altra parte, per quanto riguarda la procedura di *impeachment*, come si è visto nel primo capitolo, questa è reputata un elemento particolarmente problematico nei sistemi presidenziali e nella pratica comparata in quanto, sebbene sembri essere un importante

meccanismo di responsabilità politica, non si è dimostrata sufficientemente efficace, soprattutto a causa delle maggioranze richieste sia per la messa in stato d'accusa che per il giudizio.

2.2.2 La Legge di bilancio

A norma dell'articolo 277 della proposta, la competenza a presentare il progetto di legge di bilancio sarebbe spettata esclusivamente al Presidente della Repubblica, almeno tre mesi prima della data di entrata in vigore della legge. La rilevanza di questo potere presidenziale, come si è visto anche nell'analisi realizzata a proposito del caso messicano, risiede nel fatto che permette all'Esecutivo di esprimere una significativa forma di indirizzo preventivo nei confronti dell'Assemblea. Nell'articolato elaborato dalla Convenzione cilena tale posizione era rafforzata anche dalla previsione che, qualora la Legge di bilancio non fosse stata approvata entro novanta giorni dalla sua presentazione, sarebbe entrato in vigore il disegno di legge così come presentato dalla presidenza.

L'*iter* previsto prevedeva che ad esaminare in prima istanza il contenuto della proposta presidenziale sarebbe stata una commissione speciale di bilancio, composta da un numero uguale di deputati e rappresentanti regionali, che non avrebbe potuto né aumentare né diminuire le entrate previste, ma avrebbe potuto ridurre le spese contenute nel progetto di legge, ad eccezione di quelle previste dalla legge permanente. Una volta approvato dalla commissione speciale di bilancio, il testo sarebbe stato inviato al Congresso delle Deputate e dei Deputati e avrebbe seguito l'*iter* di legge di accordo regionale.

La stima del rendimento delle risorse consultate dalla Legge di Bilancio e delle nuove risorse stabilite da qualsiasi altra iniziativa legislativa sarebbe stata di competenza del Presidente della Repubblica, a seguito di una relazione dei rispettivi organi tecnici, fatte salve le competenze della Segreteria di Bilancio. Inoltre, nessuna nuova spesa a carico dell'erario sarebbe potuta essere approvata senza indicare, al contempo, le fonti delle risorse necessarie per farvi fronte e la Legge di bilancio non avrebbe potuto creare imposte o benefici fiscali. Se la fonte delle risorse indicate dal Congresso non fosse stata sufficiente a finanziare le nuove spese approvate, il Presidente, al momento della promulgazione della legge, avrebbe potuto ridurre proporzionalmente tutte le spese, indipendentemente dalla loro natura, dopo una relazione favorevole del servizio o

dell'istituzione attraverso cui sarebbero state raccolte le nuove entrate, avallata dall'Ufficio del Controllore Generale della Repubblica.

Particolarmente innovativa era la previsione, contenuta nell'ottavo comma dell'articolo in analisi, che stabiliva che nell'elaborazione della Legge di bilancio, così come dei bilanci regionali e comunali, sarebbe stata garantita la partecipazione popolare. Si apriva così la possibilità di percorrere strade che avrebbero potuto portare all'applicazione di un bilancio partecipativo. Questo è stato concepito come una forma di gestione delle risorse pubbliche avente l'obiettivo di rompere con la tradizione autoritaria e patrimonialista delle politiche pubbliche, ricorrendo alla partecipazione diretta della popolazione nelle diverse fasi di preparazione e distribuzione del bilancio, con particolare attenzione alla definizione delle priorità per la distribuzione delle risorse di investimento¹⁴⁷⁴. Il bilancio partecipativo è stato sviluppato per la prima volta negli anni '80 dal Partito dei Lavoratori del Brasile e, sebbene ci siano stati diversi primi esperimenti, il primo processo di bilancio partecipativo completo è stato attuato nel 1989 nella città di Porto Alegre¹⁴⁷⁵, dove tutt'ora viene seguita questa strada.

3. La figura del Presidente: l'eterno ritorno della forma di governo presidenziale latinoamericana

Nell'analisi realizzata nei precedenti paragrafi si sono messi in evidenza gli aspetti della proposta di nuova Costituzione volti a rafforzare la figura del Presidente e quelli introdotti al fine di mitigare la preponderanza presidenziale, inserendo maggiori elementi di controllo. Realizzando un bilancio di questi elementi si ritiene possibile affermare che il testo elaborato manteneva la concentrazione del potere esecutivo nelle mani del Presidente, consueta in America Latina e presente nella *Constitución Política de la República de Chile* del 1980, e in alcuni aspetti rafforzava ulteriormente quest'organo.

Così come previsto nel testo del 1980, infatti, veniva mantenuta l'elezione diretta del Presidente con un sistema elettorale maggioritario a doppio turno e veniva stabilito un

¹⁴⁷⁴ B. de Sousa Santos, *Democratizar la Democracia, los caminos de la democracia participativa*, Città del Messico, Fondo de Cultura Económica, 2004, 400.

¹⁴⁷⁵ S. López Bringas, *El presupuesto participativo en Porto Alegre y la Ciudad de México, un análisis comparado ante la eventual implementación del presupuesto participativo en el Estado de México*, in *Ius Comitiālis*, Universidad Autónoma del Estado de México.

mandato di quattro anni (art. 25.1, CPR), ma a differenza di questa che prevede il divieto di rielezione immediata (art. 25.3, CPR), la proposta sanciva la possibilità di una sola rielezione, consecutiva o meno. Il testo specificava, altresì, che colui o colei che si fosse presentato nuovamente per le elezioni immediatamente successive al termine del suo incarico non avrebbe potuto effettuare altre spese se non quelle amministrative né avrebbe potuto realizzare attività pubbliche configurabili come atti di campagna elettorale. Dell'evoluzione dell'istituto della rielezione in America Latina e dell'impossibilità di definire a priori se si tratti di un elemento positivo o negativo si è ampiamente detto nei precedenti capitoli, in questa sede, però, si vuole ricordare come la *ratio* alla base dell'introduzione di clausole contro la rielezione risieda nella volontà di ridurre gli incentivi per il Presidente ad abusare del potere esecutivo. Alla luce di quanto appena detto si ritiene che nel contesto cileno, fortemente polarizzato e caratterizzato da una profonda disaffezione verso la politica anche a causa dei numerosi scandali legati alla corruzione, garantire un'alternanza democratica della personalità alla guida dell'Esecutivo, almeno inizialmente, avrebbe potuto facilitare il processo di transizione e attuazione della nuova Costituzione.

Passando, invece, all'analisi degli elementi presenti nella proposta di articolato che si ritiene avrebbero rafforzato la presidenza tra questi rientrava indubbiamente la competenza esclusiva del Presidente a presentare il progetto di Legge di bilancio, rafforzata dalla previsione che, qualora non fosse stato approvato entro novanta giorni dalla sua presentazione, sarebbe entrato in vigore il testo predisposto dall'Esecutivo. Significativa era, altresì, la facoltà riconosciuta al Presidente della Repubblica, con il sostegno di tutti i ministri dello Stato, di decretare pagamenti non autorizzati dalla legge in situazioni straordinarie e urgenti. L'Esecutivo, inoltre, avrebbe potuto influenzare l'agenda legislativa. Come già analizzato a proposito di questo elemento, nonostante la previsione di diverse fattispecie e l'allargamento di tale facoltà anche ad altri soggetti, il Presidente restava il solo a poter determinare la "discussione immediata" di un progetto di legge e a poter richiedere la convocazione del Legislativo in sessione straordinaria. Inoltre, la decisione di lasciare alla normativa successiva all'entrata in vigore della Costituzione la disciplina di dettaglio in questa materia la rendeva particolarmente incerta in quanto, come già detto a proposito della funzione di controllo, l'applicazione di questo tipo di disposizioni e la loro effettiva portata dipende prevalentemente dalla qualità della

legislazione secondaria, che è fortemente influenzata dalle dinamiche del sistema partitico.

Per quanto riguarda, invece, quelle disposizioni che almeno teoricamente avrebbero potuto introdurre elementi volti a limitare la preponderanza presidenziale vi erano la disciplina del potere di veto e l'esplicito divieto del cd. *veto de bolsillo*; l'introduzione di un, seppur parziale, controllo del Legislativo sulle facoltà legislative del Presidente prevedendo che questi avrebbe dovuto riferire mensilmente al Congresso sui regolamenti, i decreti e le istruzioni emanati; e un più rilevante ruolo del Congresso in materia di affari esteri. In tale ambito, infatti, era prevista la necessaria approvazione del Legislativo dei trattati aventi ad oggetto materie di legge e l'obbligo – a prescindere dal contenuto dell'accordo – di informarlo dell'intero processo di conclusione di un trattato. Anche la previsione a tal fine di un *iter* bicamerale quasi del tutto paritario, non comune in questo testo costituzionale avrebbe rappresentato un elemento di rafforzamento del Parlamento, così come il limite alla facoltà presidenziale di emanare atti con forza di legge autorizzati da un trattato internazionale nel caso in cui avessero avuto a che fare con diritti fondamentali, nazionalità, cittadinanza e materia elettorale.

Come si è visto, però, il Capo dell'esecutivo nella proposta di nuova Costituzione anche se spogliato dell'iniziativa esclusiva continuava ad essere colegislatore e a detenere consistenti poteri di emergenza, ma ad inclinare irrevocabilmente a suo favore l'ago della bilancia si ritiene fosse l'introduzione di alcune materie “a concorrenza presidenziale necessaria”. Come anticipato, si sostiene che quest'ultimo elemento rappresentasse una “misura gattopardesca” fondamentale al fine dell'inclusione della forma di governo proposta dalla Convenzione nella categoria “pura” del presidenzialismo latinoamericano.

Da una parte, le materie oggetto di questa tipologia di leggi non differivano rispetto a quelle che la Costituzione in vigore attribuisce esclusivamente all'iniziativa presidenziale. Dall'altra, si sostiene che il combinato disposto dagli articoli 266 e 267 della proposta di nuova Costituzione configurasse una sorta di super veto, che avrebbe permesso al Presidente di avere un enorme potere di contrattazione, oltre a non eliminare *de facto* l'iniziativa esclusiva in materie cruciali.

La proposta di nuova Costituzione riproduceva, quindi, un paradosso comune in America Latina, presente almeno dall'inizio del XX secolo: un'organizzazione politica verticistica, iperpresidenzialista, limitativa delle libertà e a concentrazione di potere,

affiancata da un catalogo dei diritti ampio e avanguardista¹⁴⁷⁶. Dunque, è possibile affermare che anche nel caso cileno, così come in numerose altre realtà latinoamericane, l'organizzazione politica avrebbe rappresentato, nel caso in cui la Costituzione fosse entrata in vigore, una delle peggiori minacce alla pretesa di espandere le libertà e i diritti, ragione primaria della rivolta di ottobre 2019 e della volontà del popolo cileno di avere una nuova norma fondamentale.

¹⁴⁷⁶ Si riprende quanto sostenuto da Gargarella a proposito delle più recenti costituzioni latinoamericane. S.v. R. Gargarella, *El constitucionalismo latinoamericano y la sala de máquinas de la Constitución (1980-2010)*, in P. Riberi (a cura di), *Fundamentos y desafíos de la teoría constitucional contemporánea*, México, 2019; *La «sala de máquinas» de las constituciones latinoamericanas. Entre lo viejo y lo nuevo*, in *Nueva sociedad*, n. 257/2015.

CONCLUSIONI

Un primo bilancio in merito alla “forma di governo presidenziale latinoamericana” alla luce delle esperienze messicana e cilena

Proposito di questo lavoro è stato indagare il disegno della forma di governo presidenziale in America Latina, applicando il metodo della comparazione giuridica sia nella sua duplice dimensione temporale diacronica e sincronica che nelle sue varianti interculturale e intraculturale, al fine di far emergere peculiarità e caratteristiche proprie che rendono possibile ipotizzare che la “forma di governo presidenziale latinoamericana” sia una forma di governo a sé stante, almeno per quanto concerne le sue caratteristiche formali. Il percorso tracciato è stato caratterizzato da uno studio che, muovendo dal generale al particolare, ha consentito di individuare gli elementi propri di questa forma di governo, ricostruendone la non sempre lineare evoluzione. È stata realizzata, infatti, in prima istanza una comparazione per istituti tra la forma di governo degli Stati Uniti d’America e quella di diversi paesi della regione e, successivamente, è stata studiata la forma di governo e la sua evoluzione in due ordinamenti specifici ovvero quelli messicano e cileno.

Come più volte sottolineato, la scelta di queste due realtà ordinamentali non è stata casuale. La forma di governo messicana può essere considerata l’archetipo della forma di governo presidenziale in America Latina in quanto la Costituzione che la disegna è la più risalente, essendo entrata in vigore nel 1917; ed è la più longeva, dato che questo Paese non ha conosciuto un vero e proprio periodo di interruzione dell’ordine costituzionale. Inoltre, si tratta di uno dei pochi ordinamenti dell’area a non aver introdotto consistenti misure di parlamentarizzazione del presidenzialismo. Il Cile è di particolare interesse per lo studio che si è condotto in quanto ha recentemente vissuto un processo costituente e, nonostante la mancata approvazione popolare, il testo elaborato rappresenta l’ultimo prodotto costituzionale redatto nella subregione latinoamericana.

Si è visto come al momento di studiare il presidenzialismo latinoamericano sia impossibile prescindere dalle sue origini – ovvero le lotte armate condotte per l'indipendenza, caratterizzate dalla centralità dei *caudillos* – e dalle influenze di altri ordinamenti – non solo quello dei vicini Stati Uniti d'America ma anche quelli gaditano e francese –, e come uno studio di questo tipo non può che essere stratificato. Infatti, per quanto ci si sia concentrati sull'aspetto istituzionale formale, dotato di una propria autonomia metodologica, soprattutto con riferimento ai singoli ordinamenti è stato imprescindibile considerare la dinamica evolutiva della forma di governo, derivante dalle riforme apportate in tale area e dalla sua relazione con la realtà fattuale, e in particolare con elementi quali il sistema partitico e il contesto storico e politico coevo all'analisi.

Lo studio comparativo delle esperienze costituzionali, condotto con particolare attenzione anche alla prospettiva storica ed evolutiva, ha consentito di convalidare l'ipotesi della peculiarità della forma di governo latinoamericana evidenziando, da un lato, come in quest'area il filo rosso della tradizione costituzionale è stato proprio un presidenzialismo caratterizzato dal ruolo chiave del Presidente e, dall'altro, la funzione svolta in questi ordinamenti dalle regole informali. Queste ultime, infatti, hanno frequentemente condotto all'imposizione della volontà dell'Esecutivo attraverso le forze militari e a una forte arbitrarietà nell'esercizio del potere politico, determinando una forte instabilità. Si è, però, messo in evidenza come, pur con le dovute differenze e malgrado il processo di democratizzazione vissuto da entrambi i paesi e le riforme intercorse negli ultimi anni, i casi messicano e cileno sono caratterizzati da una serie di elementi formali che rendono il Presidente il centro intorno al quale si sviluppa la forma di governo, allontanandosi, quindi, dal presidenzialismo statunitense e tracciando la prospettiva di un "tipo" distinto. È evidente in entrambi i casi, inoltre, un particolare "gattopardismo" volto, da una parte a rafforzare il Legislativo, anche se solo lievemente, e, dall'altra, ad accrescere indirettamente le facoltà della presidenza.

In Messico, il Presidente, in quanto capo di Stato e di governo, è responsabile della conduzione della politica estera ed è competente a definire l'indirizzo politico generale del Paese. Riguardo al primo aspetto, dall'analisi condotta, è risultato evidente come la CPEUM gli riconosca un ruolo centrale nell'azione estera dello Stato e si è ritenuto questo aspetto un ulteriore elemento della sua posizione predominante data la sempre maggior rilevanza delle decisioni internazionali per il diritto interno. Per quanto riguarda, invece,

la prerogativa di determinare l'indirizzo politico in quanto Capo di governo, è significativo che al Congresso spetti solo un debole potere di controllo sui principali atti di indirizzo che è effettivo esclusivamente rispetto alla relazione presidenziale che apre i lavori della prima sessione ordinaria del Congresso, in quanto viene esplicitamente attribuita a ciascuna camera la facoltà di realizzare interrogazioni scritte al Presidente in merito al contenuto dell'*informe*. Non si può dire lo stesso per altri due rilevanti atti di indirizzo in quanto, sia nel caso del Piano di Sviluppo Nazionale che della Strategia Nazionale di Sicurezza Pubblica, anche se viene riconosciuto il potere di approvarli, rispettivamente, alla Camera e al Senato, queste non possono realizzare osservazioni vincolanti. Inoltre, si considera che la decisione di attribuire alle due diverse camere singolarmente questa facoltà rappresenti un ulteriore elemento volto ad indebolire la funzione di controllo esercitata dall'organo legislativo e, quindi, un ulteriore fattore della distorsione del sistema di *checks and balances*. Per quanto concerne la funzione di controllo più in generale, come già dettagliatamente illustrato, gli strumenti a ciò preposti non hanno avuto nell'ordinamento messicano uno sviluppo e utilizzo tale da renderli effettivi ed efficaci. Inoltre, in quanto vertice dell'amministrazione federale il Presidente dispone di significativi poteri di nomina e, a differenza della Costituzione degli Stati Uniti d'America, quella messicana non conferisce al Senato un potere generale di *advice and consent* su queste nomine. È innegabile, però, che almeno da un punto di vista normativo, sono progressivamente aumentati o si sono consolidati meccanismi di controllo istituzionale di questo ramo del Congresso sull'azione del potere esecutivo, in particolare rispetto all'azione estera.

Ad essere particolarmente significativo nell'analisi del presidenzialismo latinoamericano, come noto, sono le facoltà di colegislatore riconosciute ai presidenti. In Messico, l'Esecutivo dispone di un generale potere di iniziativa legislativa e del monopolio dell'iniziativa in materia di bilancio caratterizzata, altresì, da un atipico monocameralismo per il suo *iter* legislativo che indebolisce ulteriormente il ruolo del Parlamento. Il Capo dell'esecutivo dispone, inoltre, della facoltà di presentare disegni di legge di *trámite preferente*; di decidere quando le camere dovranno aggiornare i propri lavori, se le stesse non trovano un accordo in merito; e di convocarle per sessioni straordinarie. Tali prerogative gli permettono di influenzare, seppur non in modo significativo, l'agenda dei lavori parlamentari. Il Presidente messicano, inoltre, può

esercitare poteri legislativi che in «tempo di pace» spettano al Congresso; può, in caso di urgenza o per realizzare «qualsiasi altro scopo» a beneficio del Paese, aumentare, diminuire o sopprimere le quote delle tariffe di esportazione e importazione, così come crearne altre e limitare o proibire le importazioni o il transito di determinati prodotti; e può adottare “medidas de salubridad”.

Per quanto concerne, infine, il potere di veto questo può essere totale o parziale. Quest’ultimo tendenzialmente aumenta l’incidenza del Presidente nell’attività legislativa, ma nell’ordinamento messicano l’Esecutivo non può procedere alla promulgazione delle norme non soggette al veto. Pertanto, sia nel caso di veto parziale che totale il progetto di legge deve essere rinviato integralmente alla camera che lo ha approvato per prima, così da evitare che il Congresso sia espropriato del potere di revisione. Inoltre, a partire da una riforma del 2012, è previsto un esplicito divieto di ricorrere al cd. *veto de bolsillo*.

Al fine di poter verificare compiutamente nell’ordinamento messicano la prevalenza del potere esecutivo su quello legislativo, si è ritenuto indispensabile analizzare anche il disegno di quest’ultimo. Così come per le “facoltà metacostituzionali” dei presidenti, che hanno consentito a lungo ai presidenti del *Partido Institucional Revolucionario* di controllare il Legislativo e gli altri rami del potere politico, anche per lo studio del Congresso è necessario tenere in considerazione che la tradizionale relazione asimmetrica tra questo e il Governo rientra in una sorta di “cultura della sottomissione” dato che, soprattutto nel periodo dell’egemonia, i parlamentari non hanno utilizzato pienamente i poteri attribuitigli dalla Costituzione. Il ruolo subalterno del Congresso, però, è derivato non solo dalla presenza di un partito egemone e quindi dalla pratica politica, della quale si è parlato a lungo, ma anche da alcune decisioni formali adottate nel disegno istituzionale. Il primo elemento a venire in rilievo in questa analisi è stata la previsione di restrizioni temporali alla durata di sessione del Congresso e il ruolo della Commissione Permanente. Inoltre, il graduale ma significativo aumento del numero di poteri concessi a quest’organo, ha comportato un virtuale ampliamento dei poteri del Presidente della Repubblica. Un’altra limitazione che ha a lungo caratterizzato il mandato parlamentare è stata quella temporale in quanto, a partire dal 1933, venne eliminata la possibilità di rielezione successiva dei membri del potere legislativo sia federale che statale. In tal modo non solo si rafforzò il potere “metacostituzionale” del Presidente di decidere le sorti dei componenti del suo partito ma si rese ancor più difficile per il Congresso utilizzare i

propri poteri, tra i quali quello di controllo. Inoltre, si ridusse notevolmente la possibilità di professionalizzare la carriera parlamentare, di rafforzare il rapporto con l'elettorato e di consolidare l'autonomia del Congresso nei confronti dell'Esecutivo. La possibilità di rielezione dei legislatori è stata prevista nuovamente solo dalla riforma del 2014 si è voluto, così, rafforzare la figura dei parlamentari e rendendoli maggiormente indipendenti dalle dinamiche di partito e dal controllo del Presidente, ma allo stesso tempo sono stati stabiliti dei limiti perentori alla loro ricandidatura riducendo notevolmente gli effetti summenzionati.

Passando al caso cileno rileva particolarmente il fatto che questo ordinamento è caratterizzato da un "problema costituente" di lunga data, le cui radici precedono l'entrata in vigore della stessa Costituzione del 1980 e affondano nella lunga e sanguinosa dittatura del generale Pinochet. La richiesta di un nuovo testo costituzionale è, infatti, presente da decenni nel dibattito pubblico cileno ed è divenuta particolarmente evidente durante la presidenza Bachelet nel 2016, quando è stato avviato un processo costituente, conclusosi però con un nulla di fatto. A questo è seguito, dopo un periodo di forte instabilità sociale – il cd. "estallido social" dell'ottobre del 2019 –, un nuovo processo costituente. Prima di trattare gli elementi che hanno caratterizzato le forme di governo proposte in queste due occasioni, è necessario, anche in sede di conclusioni, evidenziare le caratteristiche della forma di governo disegnata dal regime cileno. Nella dettagliata analisi che è stata condotta, che ha tenuto conto anche delle successive riforme in materia, si è rilevato come essendo stata disegnata a misura di un dittatore e di una società ibernata dal terrore, la forma di governo cilena tenda tutt'oggi, seppur in maniera minore, a un "caudillaje presidencial", nel quale il Presidente della Repubblica, oltre ad essere il Capo di Stato e di governo, e quindi a detenere tutte le funzioni esecutive, ha una notevole ingerenza nel potere legislativo, non solo attraverso la funzione di iniziativa e di promulgazione delle leggi, ma anche attraverso una notevole potestà regolamentaria.

Oltre alla previsione di un mandato presidenziale originariamente molto lungo, pari ad otto anni, tra le facoltà riconosciute al Presidente dalla CPR spiccano: la possibilità di convocare un plebiscito; di dissolvere le camere (una sola volta e non nell'ultimo anno di mandato); di nominare ministri, intendenti, governatori, ambasciatori e sindaci; e i cd. "poteri legislativi". Questi ultimi coincidono prevalentemente con la facoltà di definire l'urgenza legislativa e di disporre dell'iniziativa legislativa sia in concorrenza con il

potere legislativo che in modo esclusivo rispetto ad alcune materie particolarmente rilevanti come la politica economica nazionale e la regolamentazione di questioni legate al lavoro e alla previdenza sociale. Questo potere, inoltre, risulta rafforzato da quanto disposto dalla Legge Organica Costituzionale del Congresso, che stabilisce che non sono ammissibili indicazioni dei parlamentari in queste materie. Il Presidente, per di più, può richiedere al Congresso l'autorizzazione a dettare disposizioni con forza di legge, previa emanazione di una legge delega, e può bloccare la promulgazione dei disegni di legge approvati dalle camere applicando il veto, che può essere totale o parziale e "emendativo". Così come visto per il caso messicano, anche in Cile, oltre agli strumenti appena elencati, si decise di rafforzare ulteriormente la presidenza debilitando il potere legislativo. Si eliminò la capacità del Senato di incidere nella selezione degli ambasciatori e nella promozione degli ufficiali e si attribuì al Presidente la facoltà di intervenire nella nomina dei giudici. Inoltre, è il potere esecutivo a designare i comandanti in capo delle forze armate e quello dei Carabinieri; a disporre delle forze di aria, mare e terra; ad assumere il comando supremo in caso di guerra; e a dirigere le relazioni internazionali. Venne, inoltre, stabilita l'impossibilità di accusare l'Esecutivo per gli atti della propria amministrazione, salvo nel caso in cui avessero compromesso gravemente l'onore o la sicurezza della Nazione o avessero apertamente infranto la Costituzione e le leggi. Particolarmente significativa fu la composizione stabilita per il Senato. Oltre che dai rappresentanti delle tredici regioni, si decise che ne avrebbero fatto parte nove senatori designati – ovvero tutti gli ex presidenti che erano stati in carica per più di sei anni – e un numero variabile di senatori vitalizi – vale a dire 4 ex comandanti delle forze armate e dei carabinieri designati dal COSENA, 3 rappresentanti nominati dalla Corte Suprema (2 ex magistrati e un pubblico ministero), un ex rettore e un ex ministro nominati dal Presidente della Repubblica. Queste ultime due categorie di senatori sono state eliminate successivamente solo con la riforma del 2005. Tale assetto aveva lo scopo di evitare che vi fossero maggioranze contrarie al settore minoritario, rappresentato dalla destra, e permise alle forze armate di avere un'incidenza diretta nella vita politica del Paese.

Infine, l'obiettivo di tutelare le eredità della dittatura fu perseguito anche prevedendo un quadro rigido di riforme alla Costituzione. Non solo venne disegnato un sistema presidenziale forte con "controlli esterni", ma venne anche stabilito un meccanismo per evitare riforme successive attraverso la creazione delle cd. leggi costituzionali organiche

che necessitavano di una supermaggioranza per essere approvate e con l'attribuzione di uno *status* speciale alle norme in alcune materie ritenute critiche, come il sistema economico, i mezzi di comunicazione, la formazione delle leggi e l'approvazione dei trattati

Le disposizioni appena illustrate sono state definite dalla dottrina “enclaves autoritarias” per indicare che si tratta di modalità istituzionali volte a consolidare l'ingerenza nel processo politico delle forze armate e a garantire, paradossalmente in un regime presidenzialista, un pareggio politico tra governo e opposizione. Affianco a tali disposizioni, erano state previste anche una serie di “instituciones contramayoritarias”, come il Potere Giudiziario, la Banca Centrale e il Tribunale Costituzionale, con lo scopo precipuo di proteggere l'eredità autoritaria e neoliberale essendo a difesa dei cosiddetti “ordines”, rispettivamente, quello sociale ed economico e quello costituzionale. Queste istituzioni che in un contesto costituzionale democratico sono volte a proteggere lo Stato costituzionale di Diritto, come si è visto, in quello cileno avevano l'obiettivo di impedire il funzionamento democratico dell'ordinamento.

Nonostante le numerose riforme alla Costituzione, gran parte della dottrina concorda sul fatto che queste sono state per lo più cosmetiche e non hanno alterato sostanzialmente il modello istituzionale stabilito dalla dittatura. Le numerose modifiche, infatti, hanno finito per rendere quella cilena una “Costituzione Gattopardo”¹⁴⁷⁷, che più viene riformata, più conserva le sue caratteristiche originali e neanche l'eliminazione simbolica della firma del dittatore, con la riforma del 2005, ha permesso alla comunità politica di riconoscersi nel testo costituzionale. Inoltre, nonostante l'ampiezza di questa riforma rimangono tutt'oggi nel testo costituzionale alcune significative “enclave autoritarie” e la “vecchia” Costituzione concessa, autoritaria e neoliberale per quanto riguarda il piano economico-sociale.

Come anticipato, particolarmente utili ai fini dello studio che si è portato avanti, sono i testi costituzionali, proposti e non entrati in vigore, nei recenti processi costituenti vissuti dal Paese. In materia di forma di governo, il testo elaborato nel processo costituente guidato dalla Presidente Bachelet nel 2016 non modificava quella presidenziale e i cambiamenti introdotti in tale ambito riguardavano aspetti specifici dell'iper-

¹⁴⁷⁷ P. Ruiz-Tagle - R. Cristi, *La República en Chile. Teoría del Constitucionalismo Republicano*, cit. e P. Ruiz-Tagle, *Cinco repúblicas y una tradición. Constitucionalismo chileno comparado*, cit.

presidenzialismo cileno. Questo testo non limitava realmente le facoltà dell'Esecutivo e, nonostante contenesse la costituzionalizzazione della responsabilità del Presidente in caso di mancanza di servizio e la riduzione delle materie in cui era il solo titolare dell'iniziativa legislativa – eliminando i paragrafi relativi alla contrattazione collettiva e alla previdenza sociale –, in alcuni aspetti rafforzava la presidenza e, in particolare, attraverso misure come l'estensione del mandato presidenziale a 6 anni, anche se eliminava la possibilità di rielezione, ma soprattutto attraverso la previsione della prerogativa dell'Esecutivo di poter richiedere la destituzione di deputati e senatori.

Anche dall'analisi, più puntuale, condotta a proposito della proposta di nuova Costituzione del 2022, realizzando un bilancio degli aspetti volti a rafforzare la figura del Presidente e quelli introdotti al fine di mitigare la preponderanza presidenziale, si ritiene possibile affermare che il testo manteneva la concentrazione del potere esecutivo nelle mani del Presidente, consueta in America Latina e presente nella *Constitución Política de la República de Chile* del 1980, e in alcuni aspetti rafforzava ulteriormente quest'organo. Tra gli elementi che avrebbero comportato uno sbilanciamento favorevole alla presidenza rientravano indubbiamente la competenza esclusiva dell'Esecutivo di presentare il progetto di Legge di bilancio, rafforzata dalla previsione che, qualora non fosse stato approvato entro novanta giorni, sarebbe entrato in vigore nella versione presidenziale; la facoltà riconosciuta al Presidente, con il sostegno di tutti i ministri dello Stato, di decretare pagamenti non autorizzati dalla legge in situazioni straordinarie e urgenti; e la possibilità per il Capo dell'esecutivo di influenzare l'agenda legislativa. Come già analizzato a proposito di quest'ultimo elemento, nonostante la previsione di diverse fattispecie e l'allargamento di tale facoltà anche ad altri soggetti, il Presidente restava il solo a poter determinare la “discussione immediata” di un progetto di legge e a poter richiedere la convocazione del Legislativo in sessione straordinaria. Inoltre, la decisione di lasciare a disposizioni successive la disciplina di dettaglio in questa materia la rendeva particolarmente incerta in quanto, come ben dimostrato dal caso messicano, l'applicazione di questo tipo di disposizioni e la loro effettiva portata dipende prevalentemente dalla qualità della legislazione secondaria, che è fortemente influenzata dalle dinamiche del sistema partitico.

Per quanto riguarda, invece, quelle disposizioni che almeno teoricamente avrebbero potuto introdurre elementi volti a limitare la preponderanza presidenziale vi erano la

disciplina del potere di veto e l'esplicito divieto del cd. *veto de bolsillo*; l'introduzione di un, seppur parziale, controllo del Legislativo sulle facoltà legislative del Presidente prevedendo che questi avrebbe dovuto riferire mensilmente al Congresso sui regolamenti, i decreti e le istruzioni emanati; e, un più rilevante, ruolo delle camere in materia di affari esteri. Rispetto a quest'ultimo elemento era prevista la necessaria approvazione del Legislativo dei trattati aventi ad oggetto materie di legge; l'obbligo – a prescindere dal contenuto dell'accordo – di informarlo dell'intero processo di conclusione di un trattato e la previsione a tal fine di un *iter* bicamerale quasi del tutto paritario, non comune in questo testo costituzionale; e, infine, era previsto il limite alla facoltà presidenziale di emanare atti con forza di legge autorizzati da un trattato internazionale nel caso in cui avessero avuto a che fare con diritti fondamentali, nazionalità, cittadinanza e materia elettorale.

Il Capo dell'esecutivo, nella proposta di nuova Costituzione, anche se spogliato dell'iniziativa esclusiva continuava ad essere colegislatore e a detenere consistenti poteri di emergenza, ma ad inclinare irrevocabilmente a suo favore l'ago della bilancia si ritiene fosse l'introduzione di alcune materie “a concorrenza presidenziale necessaria”. Si sostiene che quest'ultimo elemento rappresentasse una “misura gattopardesca” che permette di includere la forma di governo proposta dalla Convenzione nella categoria “pura” del presidenzialismo latinoamericano. Come si è visto, da una parte, non differivano le materie oggetto di questa tipologia di leggi rispetto a quelle che la Costituzione in vigore attribuisce esclusivamente all'iniziativa presidenziale. Dall'altra, si ritiene che il combinato disposto dagli articoli 266 e 267 della PNC avrebbe configurato una sorta di super veto, che avrebbe permesso al Presidente di avere un enorme potere di contrattazione, oltre a non eliminare *de facto* l'iniziativa esclusiva in materie cruciali.

Lo studio dell'ultimo processo costituente vissuto dal Cile è stato preceduto da un'analisi comparativa con altri recenti processi costituenti e testi costituzionali prodotti in America Latina. In particolare, si tratta di quelli che, secondo una parte della dottrina, rientrano nel cd. “*nuevo constitucionalismo latinoamericano*” (NCL) e nello specifico quelli di Ecuador e Bolivia. Questa analisi è risultata imprescindibile per individuare linee di tendenza comuni ai recenti testi costituzionali e si è rivelata funzionale all'elaborazione di considerazioni più generali sul tema della forma di governo presidenziale latinoamericana. Come si è visto, però, si ritiene possibile affermare che è il processo

costituente cileno non rientri pienamente in questa ondata di ricostituzionalizzazione ma, allo stesso tempo, si considera il testo prodotto parte, insieme a quelli del NCL, di una nuova generazione di leggi fondamentali, una “famiglia di Costituzioni” con caratteristiche proprie sia nella parte dogmatica che in quella organica.

Gli aspetti maggiormente significativi venuti in evidenza dallo studio degli ordinamenti ecuadoriano e boliviano sono due. Da un lato, le difficoltà legate all’applicazione pratica dei diritti e delle innovazioni, anche in materia di tipo di Stato, contenute nei testi del NCL e le possibili tensioni e contraddizioni che potrebbero verificarsi all’interno di Stati multiculturali tra l’ordinamento indigeno e principi fondamentali del costituzionalismo attuale, come un giusto processo e la tutela dei diritti di donne e minori. Dall’altro, viene in rilievo il tema che più riguarda questo lavoro di tesi ovvero il disegno della forma di governo e la difficoltà che il costituzionalismo ha avuto in America Latina nel limitare il potere esecutivo. Tale tendenza è stata evidente anche nei processi costituenti della fine del XX e dell’inizio del XXI secolo, in quanto sono stati trasferiti ulteriori poteri legislativi al ramo esecutivo, a discapito dell’organo parlamentare, destinato ad un ulteriore indebolimento della sua funzione di contrappeso. Anche il sistema giudiziario e la sua indipendenza ne sono stati “vittima”, in quanto lo si è reso sempre più dipendente dal Presidente per la nomina e il mandato dei giudici. Secondo parte della dottrina, soprattutto con le nuove Costituzioni di Venezuela, Bolivia ed Ecuador l’iperpresidenzialismo si è rafforzato in America Latina. Allo stesso tempo, però, tali costituzioni prevedendo nuovi organi di controllo, nuovi diritti e garanzie e maggiori opportunità di partecipazione popolare hanno introdotto evidenti cambiamenti che conducevano in una direzione contraria, ma solo apparentemente.

A tal proposito, particolarmente significativo è quanto sostenuto da Roberto Gargarella sulla forma di governo prevista nelle recenti costituzioni del NCL. Il giurista evidenzia che le riforme contenute in questi testi hanno finito per riprodurre un modello comune nella regione, dominante almeno dall’inizio del XX secolo, in base al quale i riformatori hanno ampliato i diritti esistenti, senza però incorporare le necessarie modifiche nell’altro settore fondamentale della Costituzione, ossia quello dell’organizzazione del potere, che definisce con la suggestiva espressione “sala de máquinas”. Pertanto le libertà che si cercano di espandere nell’ambito dei diritti finiscono per essere messe in crisi, se non

direttamente limitate, dall'organizzazione del potere che tende a rimanere sostanzialmente intatta e conforme a quanto definito fin dal XIX secolo¹⁴⁷⁸.

Quanto appena illustrato è evidente anche nella proposta realizzata dalla Convenzione Costituzionale cilena che riproduceva un paradosso comune in America Latina: un'organizzazione politica caratterizzata dalla centralità e dalla predominanza dell'Esecutivo, affiancata da un catalogo dei diritti ampio e avanguardista. Dunque, è possibile affermare che anche nel caso cileno, così come in numerose altre realtà latinoamericane, l'organizzazione politica avrebbe rappresentato, nel caso in cui la Costituzione fosse entrata in vigore, una delle peggiori minacce alla pretesa di espandere le libertà e i diritti, ragione primaria della rivolta di ottobre 2019 e della volontà del popolo cileno di avere una nuova norma fondamentale.

Alla luce di quanto illustrato, è possibile sostenere che la recente esperienza costituente cilena ponga in evidenza come il tema della forma di governo rappresenti tutt'oggi uno dei grandi interrogativi del costituzionalismo, non solo latinoamericano. Mentre nelle forme di governo parlamentari europee è sempre più evidente la cd. "presidenzializzazione degli esecutivi", l'America Latina dimostra come, in momenti di incertezza e nonostante la possibilità di rinnovamento insita in un momento costituente, in questa subregione si continui a preferire, così come avvenuto fin dall'indipendenza, una figura forte, un "caudillo", alla guida dell'Esecutivo e, quindi, del Paese. Si verifica così l'"eterno ritorno" di una peculiare forma di governo, quella presidenziale propria della subregione latinoamericana.

Anche il caso messicano consente di riflettere sulla perpetua centralità della figura presidenziale e della forma di governo "presidenziale pura latinoamericana". Dallo studio dell'attuale assetto istituzionale e delle sue dinamiche, si ritiene possibile sostenere che il Messico stia vivendo nuovamente una fase di accentramento del potere nelle mani del Presidente che fino ad oggi non ha comportato modifiche formali della forma di governo, ma ad una riappropriazione di quelle che Carpizo, parlando dei presidenti del PRI, ha notoriamente definito "facultades metaconstitucionales".

In particolare, il risultato elettorale del 2021 così come quello del referendum per la revoca di mandato presidenziale permettono di realizzare una prima valutazione sulle

¹⁴⁷⁸ R. Gargarella, *El constitucionalismo latinoamericano y la sala de máquinas de la Constitución (1980-2010)*, cit., 96

prospettive future della presidenza di Andrés Manuel López Obrador e, quindi, della forma di governo messicana, non solo nel suo funzionamento concreto ma anche del suo disegno istituzionale. In seguito a questi due eventi, infatti, diviene maggiormente difficile per AMLO seguire con la centralizzazione che ha portato avanti fin dall'inizio del suo mandato ma, non è un caso data la storia messicana, che una delle prime azioni del governo in seguito alle passate elezioni sia stata la riproposizione di una modifica della legislazione elettorale. Nonostante la nuova configurazione del Congresso, il Presidente non ha moderato il suo stile di governo né le sue proposte di riforma, in particolare quelle volte ad eliminare o modificare sostanzialmente gli organismi autonomi. Si ritiene che il processo di democratizzazione vissuto dal Messico e quindi la stabilizzazione della sua forma di governo non si possano dire completamente concluse. Anche se non è possibile parlare di una regressione, in particolar modo alla luce dei risultati delle scorse elezioni, è evidente come il futuro della democrazia messicana si giochi ancora, e quasi completamente, sul campo elettorale, sia dal punto di vista dei risultati delle elezioni che per quanto riguarda la centralità della legislazione in tale ambito.

Alla luce di quanto analizzato nelle prime pagine di questo lavoro appare evidente l'impossibilità di definire a priori quale sia la migliore forma di governo e, altresì, la rilevanza che assumono fattori sociali, culturali ed economici – non solo nazionali ma anche internazionali – al momento di realizzare una valutazione sul funzionamento dei rapporti tra potere esecutivo e legislativo. Il nuovo crollo delle democrazie in America Latina, previsto dai critici del presidenzialismo latinoamericano, non ha mai avuto luogo e, al contrario, la permanenza della democrazia in questa subregione è stata più lunga che mai nella sua storia e con essa una relativizzazione della presunta relazione causale tra la forma di governo e l'esito felice o fatale della democrazia.

È stato sottolineato come, di fronte alle autocrazie della regione, c'era stata una tendenza dottrinale e politica ricorrente a favore di un sistema parlamentare o qualcosa di simile. Il ragionamento di fondo di tali prospettive consisteva nel “provare” il parlamentarismo in quanto il presidenzialismo aveva dimostrato di poter diventare antidemocratico, portando a *caudillos*, dittature e colpi di stato. In America Latina la forma di governo parlamentare, quindi, era diventata, e in parte lo è tutt'oggi, una speranza, un'utopia.

Questa subregione, come è stato evidente in questo lavoro, appare particolarmente interessante per uno studio sulle forme di governo in quanto permette non solo di verificare come il dibattito sulla forma di governo desiderabile sia sempre rilevante, particolarmente in momenti di riforma istituzionale e di cambiamento costituzionale, ma allo stesso tempo come sia ugualmente difficile innovare in questo settore. Dimostra anche che, nonostante la dottrina abbia principalmente sostenuto la necessità di adottare una forma di governo semipresidenziale o forme di governo alternative come il “presidenzialismo alternante”, nei fatti tale tendenza si sia tradotta nel mantenimento della forma di governo presidenziale latinoamericana “pura” o, nella migliore delle ipotesi, nell’introduzione di alcuni strumenti di parlamentarizzazione che però non sempre – o meglio quasi mai – hanno avuto gli effetti desiderati. È possibile sostenere, quindi, che né il concetto di “iperpresidenzialismo” né quello di “potere presidenziale attenuato” sono in grado di descrivere pienamente quanto costituzionalmente previsto a proposito della forma di governo latinoamericana.

Quanto detto circa gli elementi di parlamentarizzazione, inoltre, è confermato anche dall’introduzione dello strumento della *revocación de mandato presidencial* in alcuni ordinamenti dell’area (Venezuela, Ecuador, Bolivia e Messico). Questo, infatti, dovrebbe rappresentare un limite al potere presidenziale e introdurre un significativo elemento di controllo sul Presidente da parte del popolo. Tali effetti, però, sono solo apparenti e nei fatti il *recall* presidenziale, così come avvenuto per la maggior parte degli elementi di parlamentarizzazione introdotti negli ordinamenti latinoamericani, si è tradotto in un ulteriore strumento nelle mani del Presidente.

In definitiva, il percorso brevemente esposto in questa sede e più puntualmente argomentato in questo lavoro, mette in evidenza, da un lato, la possibilità di considerare la “forma di governo presidenziale latinoamericana” un tipo a sé stante e, dall’altro, la difficoltà di innovazione della “sala de máquinas”, difficoltà che può essere considerata endemica e perpetua. Allo stesso tempo, però, è risultato chiaro che nonostante l’importanza che il contesto politico, sociale ed economico sia nazionale che internazionale ricopre per il funzionamento della forma di governo, un suo bilanciamento non può che essere il risultato di un’opera di “ingegneria costituzionale” che dia al potere legislativo una rinnovata centralità anche attraverso nuove funzioni, il cui novero potrebbe essere davvero molto lungo.

BIBLIOGRAFIA

- Aa. Vv., *A cincuenta años del triunfo de Allende y la Unidad Popular*, in *Revista Anales Séptima Serie*, n. 18/2020
- Aa. Vv., *Forum: Si può parlare di un “neocostituzionalismo” in America Latina*, in *Gruppo di Pisa*, 1/2022
- Aa. Vv., *Glosario Constituyente Abreviado. Guía básica de conceptos y preguntas sobre el cambio constitucional*, Santiago del Chile, Editorial Usach, 2019
- Aa. Vv., *Por ahora... Y para siempre. Documentos fundamentales de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas, Ediciones de la Presidencia de la República, 2000, 397-398
- Aa. Vv., *Una reforma necesaria. Efectos del Sistema Binominal*, Santiago del Chile, Flacso-Chile, 2006
- Aa.Vv., *El Chile de la postdictadura 1988 – 2018*, in *Revista Anales Séptima Serie*, n. 15/2018
- Aa.Vv., *El nuevo constitucionalismo en América Latina*, Quito, Corte Constitucional del Ecuador, 2010
- Aa.Vv., *Proceso Constituyente Chile 2020: lectura fácil*, Universidad de Chile, Núcleo Desarrollo Inclusivo, Líderes con mil capacidades Chile, Red de Inclusividad Urbana, 2020
- Abbate T., *La e-participation e i processi di elaborazione e revisione costituzionale*, in *IANUS*, n. 11/2014
- Abranches S., *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*, in *Dados*, n. 31/1988
- Ackerman B., *La nuova separazione dei poteri*, Roma, Carrocci, 2003
- Acosta A., *La Constitución y las relaciones exteriores*, in *Revista de Estudios Políticos*, 1988
- Acuña Villarraga F. A., *¿Presidentes desatados?: reelección presidencial y cambio constitucional en el área andina*, in *Análisis político*, n. 83/2015, 79
- Adrián López A. - P. Cubillos Celis, *Análisis del Referéndum Constitucional 2008 en Ecuador*, in *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, n. 33/2009

Aguilar Balderas L., *Derecho constitucional: sistema constitucional mexicano*, Città de Messico, Grupo Editorial Patria, 2017

Aguilar Blancas C. A., *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano (1824 - 2007)*, in *Revista de estudios jurídicos*, n. 13/2013

Aguilar Calahorra A., *El sujeto de derecho en la sociedad del consumo: el ciudadano como consumidor*, in M. Á. García Herrera - J. Asensi Sabater - F. Balaguer Callejón, *Constitucionalismo Crítico. Liber Amicorum Carlos de Cabo Martín*, 2ª Edición, Tomo I, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016

Aguilar Rivera J. A., *Dinámicas de la autocratización: México 2021*, in *Revista de Ciencia Política*, vol. 42, n. 2/2022

Alcalá Gómez A. L., *Elecciones 2021 en tiempos del Covid-19: la disputa por el poder político en México*, in *Resonancia – Blog del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM*, 2021

Alcántara Sáez M. - Sánchez López F., *Veto, insistencia y control político en América Latina: una aproximación institucional*, in *Perfiles Latinoamericanos*, n. 19/ 2001

Alcántara Sáez M., *Sistemas políticos de América Latina -Volumen I América del Sur*, Editorial Tecnos, 2013

Alegretti U., *Recenti costituzioni partecipate: Islanda, Ecuador, Bolivia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2013

Altman D., *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018

Alvarado Espina E., *Exclusión, oligarquización y desafección política. Los efectos del sistema binominal en la democracia chilena. Un análisis contextual de las elecciones parlamentarias (2001-2013)*, in *Revista Enfoques*, vol. XIII, n. 22/2015

Álvarez L. R., *El presidencialismo en la República de Chile*, in *Revista de Derecho Público*, n. 79/2013

Álvarez R. - Ther-Ríos F. - Skewes J. C. – Hidalgo C., *Reflexiones sobre el concepto de maritorio y su relevancia para los estudios de Chiloé contemporáneo*, in *Revista Austral de Ciencias Sociales*, n. 36/2019

Amato A., *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, il Mulino, 2006

Ambos K., *El Caso Pinochet y el Derecho Aplicable*, in *Nuevo Foro Penal*, n. 62/1999

Amparo Casar M., *Las bases político-institucionales del poder presidencial en México*, in *Política y Gobierno*, vol. III, n. 1/1996

Amparo Casar M., Mathew S. Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, 316 p., in *MUica y Gobierno*, vol. II, n.2/1995

Amparo Casar M., *Sistema político mexicano*, Città del Messico, Oxford University Press México, 2013

Andueza J. G., *¿Presidencialismo caudillista o cesarista?*, in J. M. Casal H. - A. Arismendi - C. Carrillo (a cura di), *Tendencias Actuales del Derecho Constitucional. Homenaje a Jesús María Casal Montbrun*, Caracas, Universidad Central, Universidad Católica Andrés Bello, 2007

Aninat C., *Balance de poderes legislativos en Chile. ¿Presidencialismo exagerado o base de un sistema político cooperativo?*, in *Política. Revista de Ciencia Política*, n. 47/2006

Ansaldi O. - Pardo-Vergara M., *What Constitution? On Chile's Constitutional Awakening*, in *Law and Critique*, n. 31/ 2020

Aparicio Wilhelmi M., *Estado, organización territorial y constitucionalismo plurinacional en Ecuador y Bolivia. ¿Una década ganada?*, in *REAF*, n. 27/2018

Arato A., *Post Sovereign Constitution Making*, Oxford, 2016

Arellano Toledo M., *INE, ¿asedio o desdén presidencial?*, in *Cotidiano - Revista de la Realidad Mexicana*, gennaio-febbraio 2021

Arredondo Martínez Y., *Los órganos constitucionales autónomos en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador: conflictos y posibilidades*, in *Interdisciplina*, vol. 10, n. 27/2022

Arreola Ayala Á., *Estudio introductorio*, in *La Ley Electoral de 1911: un instrumento revolucionario*, Città del Messico, TEPJF, UNAM, 2012

Astudillo Reyes C. I., *El derecho electoral en el federalismo mexicano*, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, IJ, UNAM, 2018

Atria F. - Salgado C. - Wilenmann J., *Democracia y neutralización. Origen, desarrollo y solución de la crisis constitucional*, Santiago de Chile, LOM, 2017

Atria F., *Constituent Moment, Constituted Powers in Chile*, in *Law and Critique*, n. 3/2020

- Atria F., *La constitución tramposa*, Santiago del Chile, LOM, 2013
- Azzariti G., *Il costituzionalismo può sopravvivere?*, Bari, Laterza, 2013
- Bachmann Fuentes R. I. - Navarro Caro V., *Derechos de la naturaleza y personalidad jurídica de los ecosistemas: nuevo paradigma de protección medioambiental. un enfoque comparado*, in *Revista Internacional de Pensamiento Político - I Época*, n. 16/2021
- Bagehot W., *La constitución inglesa*, Città del Messico, IJ, UNAM, 2005
- Bagehot W., *The English Constitution*, Londra, The Fortnightly Review, 1867
- Bagni S., *Dallo stato del bienestar allo Stato del buen vivir. Innovazione e tradizioni nel costituzionalismo latino-americano*, Bologna, Filodiritto, 2013
- Bagni S., *Le forme di Stato in America Latina*, in S. Bagni - S. Baldin (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, Torino, Giappichelli, 2021
- Bagni S., *Lo Stato interculturale: primi tentativi di costruzione prescrittiva della categoria*, in S. Bagni - G. A. Figueroa Mejía - G. Pavani (a cura di), *Las ciencias del derecho constitucional comparado. Estudios en Homenaje a Lucio Pegoraro*, tomo II, Città del Messico, Tirant lo Blanch, 2017
- Balaguer Callejón F., *Der Verfassungsstaat in iberookamerikanischem Kontext*, in Martin Morlok (Hrsg.), *Die Welt des Verfassungsstaates*, Nomos, Baden-Baden, 2001
- Balaguer Callejón F., *El Derecho constitucional*, in F. Balaguer Callejón (coord.) - G. Cámara Villar - J. F. López Aguilar - M. L. Balaguer Callejón - J. A. Montilla Martos, *Manual de Derecho constitucional*, vol. I, Madrid, Tecnos, 2022
- Balaguer Callejón F., *Interpretación constitucional y populismo*, in *ReDCE*, n. 33/2020
- Balaguer Callejón F., *La constitución del algoritmo*, Zaragoza, Fundación Miguel Giménez Abad, 2022
- Balaguer Callejón F., *La constitución del algoritmo. El difícil encaje de la constitución analógica en el mundo digital*, in A. C. N. Gomes - B. Albergaria - M. R. Canotilho (cur.), *Direito Constitucional: Diálogos em homenagem ao 80º aniversário de J. J. Gomes Canotilho*, 2021
- Balaguer Callejón F., *Las dos grandes crisis del constitucionalismo frente a la globalización en el siglo XXI*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2/2018.
- Balaguer Callejón F., *Redes sociales, compañías tecnológicas y democracia*, in *ReDCE*, n. 32/2019
- Baldi B., *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Bari, Laterza, 2013

Baldin S., *Il buen vivir nel costituzionalismo andino. Profili comparativi*, Torino, Giappichelli, 2019

Baldin S., *La tradizione giuridica contro-egemonica in Ecuador e Bolivia*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 143/2015

Bar Cendón A., *El presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*, Madrid, Civitas, 1983

Barberá E. D., *La revocación del mandato presidencial como instrumento de la ciudadanía en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, in *Diálogos de Saberes*, n.47/2017

Barceló Rojas D. A., *El sistema electoral del federalismo mexicano de ayer y hoy*, in M. Carbonell – H. Fix Fierro - L. R. Gonzáles Pérez - D. Valadés (a cura di), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado Constitucional*, Tomo IV, vol. 1, Città del Messico, UNAM, 2015

Barceló Rojas D. A., *Los poderes ejecutivo y legislativo*, in D. A. Barceló Rojas - F. Pou Giménez - J. M. Serna De La Garza - F. Tortolero Cervantes, *Manual de derecho constitucional: estructura y organización constitucional del Estado mexicano*, Città del Messico, Fondo de Cultura Económica, 2018

Barceló Rojas D. A., *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, Città del Messico, UNAM, 2016

Barragán B. J. - Contreras Bustamante R. - Mateos Santillán J. J. - Flores Trejo M. - Soto Flores A., *Teoría de la Constitución*, Città del Messico, Porrúa, 2014

Bassu C. – Clementi F. - Coinu G. – Betzu M., *Diritto costituzionale degli Stati Uniti d'America. Una introduzione*, Torino, Giappichelli, 2022

Becerra Chávez P. X., *El sistema electoral y la transición a la democracia en México*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, 2014

Becerra R. - Salazar P. - Woldenberg J., *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Città del Messico, Cal y Arena, 2000

Bejarano A. M. - Segura R., *Asambleas constituyentes y democracia: una lectura crítica del nuevo constitucionalismo en la región andina*, in *Colombia Internacional*, n. 79/2013

Benavides Ordóñez J., *Neoconstitucionalismo, nuevo constitucionalismo latinoamericano y procesos constituyentes en la región andina*, in *Ius Humani*, vol. 5/2016

Benson N. L., *La aportación de España al federalismo mexicano*, in *Revista de la Facultad de derecho de l'Universidad de México*, n. 29/1958

Bessette J. M. - Tulis J. (ed.), *The Presidency in the Constitutional Order*, Baton Rouge, Louisiana State University, 1981;

Bidart Campos G. et al., *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, Città del Messico, UNAM, 1988

Bindi E. - Groppi T. - Pisaneschi A., *Osservatorio sul processo costituente cileno. Presentazione*, in *Dpce online*, 27 novembre 2020

Bingham Powell JR. G., *Constitutional Design and Citizen Electoral Control*, in *Journal of Theoretical Politics*, vol. 1, 1989

Binkley W. E., *President and Congress*, New York, Vintage Book, 1962

Biscaretti di Ruffia P., *Introducción al derecho constitucional comparado*, 2a ed., Città del Messico, Fondo de Cultura Económica, 2000, 190

Bizarro Barbosa L. C., *Los procesos de las Asambleas Constituyentes de Bolivia, Ecuador y Venezuela: la institucionalización de otros paradigmas*, in *Otra Economía*, vol. III, n. 4/2009

Blakemore H., *El período parlamentario en la Historia chilena. Algunos enfoques y reflexiones*, in L. Ortega (ed.), *Dos estudios sobre salitre y política en Chile. 1870 - 1895*, Santiago del Cile, Ed. Departamento de Historia Universidad de Santiago de Chile, 1991

Blanco Valdés R. L., *Il parlamentarismo presidenzialista spagnolo*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino, N. Olivetti Rason (a cura di), *La presidenzializzazione degli Esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2007

Bobbio N., *Democracia y secreto*, Città del Messico, Fondo de Cultura Económica, 2013

Bognetti G., *Federalismo*, in *Digesto, Disc. Pubbl.*, vol. VI, Torino. UTET, 1991

Bognetti G., *Lo spirito del costituzionalismo americano*, vol. II, *La Costituzione democratica*, Torino, Giappichelli, 2000

Bolivar Meza R., *MORENA: el partido del lopezobradorismo*, in *Polis*, Città del Messico vol. 10, n. 2/2014

Bonilla Maldonado D., *El constitucionalismo radical ambiental y la diversidad cultural en América Latina. Los derechos de la naturaleza y el buen vivir en Ecuador y Bolivia*, in *Revista Derecho del Estado*, n. 42/2019

- Borri C., *El movimiento estudiantil en Chile (2001-2014). La renovación de la educación como aliciente para el cambio político-social*, in *Altre Modernità. Otros movimientos sociales. Política y derecho a la educación*, Università di Milano, 2016
- Bravo Lira B., *De Portales a Pinochet: Gobierno y Regimes de Gobierno en Chile*, Santiago del Cile, Editorial Juridica de Chile - Editorial Andres Bello, 1985
- Bravo Lira B., *Régimen de gobierno y democracia en Chile, 1924-73*, in *Cuadernos de Ciencias políticas*, Santiago del Cile, n. 18/1988
- Brender V., *Economic Transformations in Chile: The Formation of the Chicago Boys*, in *The American Economist*, n. 55/2010
- Breña R., *Cádiz a debate: actualidad, contexto y legado*, Città del Messico, El Colegio de México, 2014
- Bulmer E., *Los poderes de emergencia. Guía Introductoria 18 para la Elaboración Constitucional*, Idea Internacional, 2021
- Buquet D., *Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina*, in *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 16, n.1/2007
- Buratti A., *Veti presidenziali: Presidenti e maggioranze nell'esperienza costituzionale statunitense*, Roma, Carocci, 2012
- Burgess M., *Comparative Federalism and Federation*, Toronto - Buffalo, University of Toronto Press, 2006
- Califano L. (a cura di), *Sicurezza alimentare, diritto al cibo, etica della sostenibilità. Politiche giuridiche, economiche e sociali*, Milano, FrancoAngeli, 2022
- Camacho Vargas J. L., *Historia e Ideología del Continuum PNR-PRM- PRI*, in *Revista de Derecho Estasiológico. Ideología y Militancia*, n. 2/2013
- Camaren Patiño J., *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, Città del Messico, UNAM, 2006, 257.
- Campus D. - Pasquino G., *USA: elezioni e sistema politico*, Bologna, Bononia University Press, 2005
- Cancino C. (a cura di), *Gobiernos y partidos en Amirica Latina: un estudio comparado*, Città del Messico, Centro de Estudios de Politica Comparada, 1997

- Caravale G., *Hung Parliament e political constitution. Cronache dal Regno Unito tra euroscetticismo e localismo*, 2010-2011, in *Nomos- Le attualità nel diritto*, n.1/2012
- Caravale G., *Il Governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Milano, Giuffrè, 1997
- Caravale G., *Il Governo Legislatore. Esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Milano, Giuffrè, 2004
- Caravale G., *Leader e sistema di partito in Gran Bretagna*, in *Il Politico*, 1993
- Caravale G., *Struttura del governo e articolazione della burocrazia nel Regno unito*, in F. Lanchester (a cura di), *Il timone e la barra. Governo e apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2009
- Caravita B. - Fabrizzi F. – Sterpa A., *Lineamenti di Diritto costituzionale delle regioni e degli enti locali*, Torino, Giappichelli, 2019
- Caravita B., *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009
- Carbonel M. - Cruz Barney Ó. - Pérez Portilla K. (a cura di), *Constituciones Históricas de México*, Città del Messico, Porrúa, UNAM, 2002
- Carbonell M. (a cura di), *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Trotta, 2003
- Carbonell M., *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho mexicano*, Città del Messico, Porrúa, UNAM, 2001
- Carbonell M., *Elementos de derecho constitucional*, Città del Messico, Fontamara, 2006
- Carbonell M., *Il federalismo in Messico: principi generali e distribuzioni di competenze*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 2/2001
- Carbonell M., *Los Retos Del Constitucionalismo En El Siglo XX* in Aa. Vv., *El nuevo constitucionalismo en América Latina*, Quito, Corte Constitucional del Ecuador, 2010
- Carbonell M., *Teoría del neoconstitucionalismo*, Madrid, Trotta, 2007
- Cárdenas Á. E., *Punto Fijo: El Petro Estado uno de los factores explicativos del modelo de cooperación*, in *Revista Memoria Política. Nueva Etapa*, vol. 2, n. 1/2012
- Carducci M, *Costituzionalismo emancipatorio e “ciclo progressista” in America latina*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2018
- Carey J. M., *Hybris institucional? Reelección presidencial en América Latina*, in *GOB-Revista de Asuntos Públicos*

- Carey J. M., *Límites a la reelección y representación legislativa*, Città del Messico, Cide, 2006
- Carey J. M., *Presidencialismo versus parlamentarismo*, in *PostData*, 2006
- Carey J. M., *The Reelection Debate in America*, in *Latin American Politics and Society*, vol. 45, n.1/2003
- Carpizo J. - Carbonell M., *Derecho Constitucional*, Città del Messico, Porrúa, UNAM, 2005
- Carpizo J. - Carbonell M., *Diritto costituzionale messicano*, Torino, Giappichelli, 2010
- Carpizo J. - Madrazo J., *Derecho Constitucional. Introducción al Derecho Mexicano*, Città del Messico, UNAM, 1983
- Carpizo J., *Características esenciales del sistema presidencial y influencias para su instauración en América Latina*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 115/2006
- Carpizo J., *Comentario a la ponencia del Dr. Felipe Tena Ramírez sobre el Poder Ejecutivo y las Relaciones Exteriores de México*, in Aa.Vv., *La Constitución y las relaciones exteriores de México*, Città del Messico, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Mexicano “Matías Romero” de Estudios Diplomáticos, 1977
- Carpizo J., *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, Città del Messico, UNAM, 2009
- Carpizo J., *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XL, n. 119/ 2007
- Carpizo J., *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, Città del Messico, 1996
- Carpizo J., *En búsqueda del ADN y las influencias en algunos sistemas presidenciales y parlamentarios*, in *Revista de Derecho Político*, n. 75-76/2009, 334)
- Carpizo J., *Federalismo en Latinoamérica*, Città del Messico, UNAM, III, 1973
- Carpizo J., *Informe del Presidente de la República*, in Aa.Vv., *Diccionario Jurídico Mexicano*, Città del Messico, III, UNAM, Porrúa, 1993
- Carpizo J., *La Constitución mexicana de 1917*, Città del Messico, UNAM, 1982
- Carpizo J., *México ¿sistema presidencial o parlamentario?*”, in *Cuestiones Constitucionales*, 1999

- Carpizo J., *México: sistema presidencial o parlamentario*, in *Revista Latinoamericana de Derecho*, n. 1/2004
- Carpizo J., *Notas sobre el presidencialismo mexicano*, in M. Kaplan (a cura di), *Estado, derecho y sociedad*, UNAM, 1981
- Carpizo J., *Notas sobre el presidencialismo mexicano*, in *Revista de Estudios político*, 1978
- Carrasco Jiménez E., *Nueva Constitución en CHILE o el desmantelamiento político-jurídico del modelo (A propósito del estallido social 18/O)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020
- Casas Cárdenas E. - Ávila Sánchez R. J.- Dimas de los Reyes A., *Mecanismos de consulta popular en México*, in *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, vol. 8, n. 16/2015
- Castano Vargas D. M., “*Un’Assemblea Costituente per il Cile*”, in *federalismi.it*, n. 33/2020
- Castellanos A. S., *Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013)*, in Y. Welp - U. Serdült (a cura di), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, Quito, Consejo Nacional Electoral: Instituto de la Democracia, 2014
- Castellanos Madrazo J. F., *Candidaturas independientes*, in Aa. Vv., *Sentencias fundacionales. La creación del derecho electoral*, Città del Messico, TEPJF, 2021
- Castiglioni R., *La política chilena en tiempos de pandemia. Entre la (des)movilización social y la crisis sanitaria*, in *Nueva Sociedad*, n. 287/2020
- Catelani E., *Ruolo delle costituzioni fra crisi geografica e crisi della rappresentanza: un’introduzione*, in *Rivista AIC*, 3/2019
- Ceccanti S., *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 1997
- Ceccanti S., *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola. Prima e dopo le Twin Towers*, Torino, Giappichelli, 2004
- Cedillo Delgado R., *Organización y estrategias de los partidos políticos emergentes en México: Partido Verde Ecologista de México, Partido del Trabajo y Convergencia*, in *Espacios Públicos*, 2007
- Centro Carter, *Informe sobre la Asamblea Constituyente de la República del Ecuador*, 2008

- CEP, *La Comisión de Armonización: entre la esperanza y la realidad*, n. 35, 4/04/2022
- Chaires Zaragoza J., *El fracaso del federalismo en Latinoamérica. Un estudio comparado con la cultura federal de los Estados Unidos de Norteamérica*, in *Revista Via Iuris*, n. 23/2017
- Chalco J., *Hiperpresidencialismo: Hacia un blindaje presidencial*, in *Cálamo Revista de Estudios Jurídicos*, n. 6/2016
- Chamberlain L. H., *The President, Congress e Legislation*, New York, Columbia University Press, 1947
- Chaparro Medina I., *El Municipio mexicano y su marco jurídico*, in *Diputados.gob.mx*
- Chávez Hernández E., *El derecho parlamentario estatal mexicano. Análisis e propuesta de reforma*, Città del Messico, UNAM, 2016
- Cheibub J. A. - Elkins Z. - Ginsburg T., *Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspectives*, in *Texas Law Review*, vol. 89, n. 1/2011
- Cienfuegos Salgado D. - Jiménez Dorantes M., *El municipio mexicano: una introducción*, Biblioteca Jurídica Virtual dell' Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
- Claus F., *Il presidenzialismo messicano nell' ora della riforma elettorale*, in *Quaderni Costituzionali*, 1991
- Cofré L., *Chile and COVID-19: A Constitutional Authoritarian Temptation*, in *Verfassungsblog*, 19/05/2020
- Collier S., *Chile, La construcción de una república, 1830-1865: política e ideas*, Santiago del Cile, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2005
- Colomer A., *El presidencialismo Iberoamericano*, in *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Città del Messico, Universidad Autónoma de México, 1992
- Colomer A., *La revolución Francesca, su Declaración de Derechos y el constitucionalismo iberoamericano*, in *Revista de derecho político*, n. 34/1991
- Colomer J. - Negretto G. L., *La gobernanza de la democracia presidencial*, in C. Mora-Donatto (a cura di), *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Città del Messico, IIIJ, UNAM, 2002
- Colpari O., *La nueva participación ciudadana en Ecuador y Bolivia. ¿Resultados de la lucha del movimiento indígena – campesino?*, in *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, n. especial: América Latina, 2011

Comba M., *Esperienze federaliste tra garantismo e democrazia. Il «Judicial federalism» negli Stati Uniti*, Napoli, Jovene, 1996

Comba M., *Gli Stati Uniti d'America*, in P. Carrozza - A. Di Giovine - G. F. Ferrari, *Diritto costituzionale comparato*, Bari-Roma, Laterza, 2014

Comba M., *Il Presidente degli Stati Uniti d'America: la persistenza del modello rooseveltiano*, in A. Di Giovine - A. Mastromarino (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2007

Combellas R. (a cura di), *El nuevo derecho constitucional latinoamericano*, Caracas, CIEDLA, 1996

Concha Cantú H. A., *La evolución político-institucional de la Ciudad de México*, in G. Esquivel - F. Ibarra Palafox – P. Salazar Ugarte (a cura di), *Cien ensayos para el Centenario*, Città del Messico, UNAM, 2027

Córdova A., *La legitimación del presidencialismo en la Revolución Mexicana*, in *La Revolución y el Estado de México*, Era, Città del Messico, 1989,

Córdova Vianello L. - Maitret Hernández A., *Comentario al artículo 54*, in Aa. Vv., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, vol. VIII, Città del Messico, Cámara de Diputados (LXIII Legislatura), Suprema Corte de Justicia de la Nación, Senado de la República, (LXIII Legislatura), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Nacional Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2017

Córdova Vianello L. - Mendoza Elvira G., *Artículo 56. Comentario*, in AaVv., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, vol. VIII, Città del Messico, Cámara de Diputados (LXIII Legislatura), Suprema Corte de Justicia de la Nación, Senado de la República, (LXIII Legislatura), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Nacional Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2017

Córdova Vianello L. - Sánchez Cordero Grossmann J. E., *Artículo 51. Comentario*, in AaVv., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, vol. VIII, Città del Messico, Cámara de Diputados (LXIII Legislatura), Suprema Corte de Justicia de la Nación, Senado de la República, (LXIII Legislatura), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Nacional Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2017

Córdova Vianello L., *37 años de evolución democrática en México*, in M. Carbonell - H. Fix Fierro - L. R. González Pérez - D. Valadés (a cura di) *Estado constitucional*,

derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudio en homenaje a Jorge Carpizo. Estado Constitucional, tomo IV, vol. I, Città del Messico, UNAM, 2015

Córdova Vianello L., *Introducción al análisis del sistema presidencial*, in D. Valadés - D. Barceló Rojas (a cura di), *Examen Retrospectivo del Sistema Constitucional Mexicano*, Città del Messico, UNAM, IIIJ, 2005

Córdova Vianello L., *La reforma electoral y el cambio político en México*, in D. Zovatto - J. J. Orozco Henríquez (a cura di), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, Città del Messico, UNAM, Idea Internacional, 2008

Corona Nakamura L. A., *La reforma constitucional en materia político-electoral en México 2014*, in *Revista de Ciencias Jurídicas*, n. 135/2014

Correa S., *Algunos antecedentes históricos del proyecto neoliberal en Chile (1955-1958)*, in *Opciones*, n. 6/1985

Couso J., *Las democracias radicales y el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, in *Derechos humanos: posibilidades teóricas y desafíos prácticos*, Argentina, Libreria/sela, 2014;

Cruz Rivera D. L., *Del partido de grupo al partido de masas. La transformación del PNR al PRM*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014

Cruz-Coke C., *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Santiago del Cile, Universidad Finis Terrae, 2009

Cumplido Cereceda F., *El sistema democrático en América Latina*, Santiago del Cile, Ed. ICHEH, 1984

Cuocolo F., *Le forme di stato e di governo*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, VI, Torino, 1989

Curiel González S. - Argote D'Santiago A., *Andrés Manuel. La invención de un político*, Città del Messico, Los libros del Sargento, 2018

D'Andrea A., *Decentramento, pluralismo, comunità indigena e potere popolare in America Latina tra Stati unitari e Stati federali*, in S. Bagni – S. Baldin (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, Torino, Giappichelli, 2021

D'Ignazio G. (a cura di), *Il sistema costituzionale degli Stati Uniti d'America*, Padova, Wolter Kluwer, Cedam, 2020

Dahl R., *Quanto è democratica la Costituzione Americana*, Roma-Bari, Laterza, 2003

Dazarola L. G., *Candidaturas Independientes fuera de pacto. Requisitos y particularidades para su materialización*, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Asesoría Técnica Parlamentaria, settembre 2018.

Dazarola L. G., *Leyes de cuotas de género. Experiencia Extranjera y resultados de su aplicación en Chile*, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Asesoría Técnica Parlamentaria, 2018

De Andrea F. J., *La selección interna de los líderes de los partidos*, in G. Moctezuma Barragán (a cura di), *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, Città del Messico, UNAM, Porrúa, 1999

de Dienheim Barriguete C. M., *La Comisión Permanente. Análisis, evaluación y crítica a una institución parlamentaria*, in *Ius Unla*

de Fina Gonzalez D. - Figueroa Vidal F., *Nuevos “campos de acción política” feminista: Una mirada a las recientes movilizaciones en Chile*, in *Revista Punto Género*, n. 11/2019

De Franciscis M. E., *I poteri del Presidente degli Stati Uniti d’America in materia legislativa*, in 1989. *Rivista di Scienze Politiche*, n. 1-2/1991

De La Cueva M., *La Constitución de 5 de febrero de 1857*, in Aa. Vv., *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, Città del Messico, UNAM, Publicaciones de la Facultad de Derecho, 1957

de la Paz Sánchez Manzano M., *Caracterización y problemática del presidencialismo iberoamericano*, in *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, n. 53/2000

De Labra R., *Relaciones de España con las Republicas hispanoamericanas*, Madrid, Alfredo Alonso, 1910

de Sousa Santos B., *Democratizar la Democracia, los caminos de la democracia participativa*, Città del Messico, Fondo de Cultura Económica, 2004

de Sousa Santos B., *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del sur*, Buenos Aires, Atropofagia, 2010

de Vergottini G., *Comparazione e diritto costituzionale*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2/2018

de Vergottini G., *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2022

de Vergottini G., *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam 2010

de Vergottini G., *Stato federale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Milano, Giuffrè, 1990

- Del Pizzo F. - Giustiniani P., *Bioetica, ambiente e alimentazione: Per una nuova discussione*, Milano, Mimesis Edizioni, 2014
- Delamaza G., *La Participación Ciudadana en el Proceso Constituyente*, in *Contexto*, febbraio 2021
- Delano M. – Translavina H., *La herencia de los Chicago Boys*, Santiago del Cile, Ediciones del Ornitorrinco, 1989
- Delgado de Cantù G. M., *Historia de México*, Città del Messico, Pearson Prentice Hall, 2002
- Delhumeau A, (a cura di), *México, realidad política de sus partidos*, IMEP, Città del Messico, 1970
- Devoto F., *Riflessioni e congetture sulle transizioni politiche nel cono sud a confronto: Argentina, Brasile, Cile, Uruguay* in F. Bretagna - L. Tedoldi (a cura di), *Transizioni in Europa e in America Latina (1945-1995). Storiografia, politica, istituzioni*, Biblion Edizioni, 2018
- Di Giovine A. – Mastromarino A. (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2007
- Di Giovine A., *Forme di governo*, in A. Di Giovine - A. Algostino - F. Longo - A. Mastromarino, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, Le Monnier, Mondatori, 2017
- Di Giovine A., *Gli Stati Uniti*, in A. Di Giovine - A. Algostino - F. Longo - A. Mastromarino, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Firenze Le Monnier, Mondatori, 2017
- Díaz De Valdés J. M., *La reforma Constitucional del año 2005: contexto, impacto y tópicos pendientes*, in *Actualidad Jurídica*, tomo I, n. 20/2009
- Diaz Gayaros A. - Magaloni B., *Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación*, in *Política y Gobierno*, 1998
- Díaz Sandoval M. - Espejel Espinoza A., *Origen y profundización en la concentración de poder intrapartidario. Los casos del Partido Verde Ecologista de México, el Partido del Trabajo y Movimiento Ciudadano* in *Intersticios Sociales*, in *El Colegio de Jalisco*, n. 20/2021
- Domingo P. - R. Sieder, *Rule of Law in Latin America*, Londra, Institute of Latin American Studies, 2001

- Doniush J. – Inés S., *El nuevo constitucionalismo y los rezagos de la ciencia del derecho constitucional latinoamericano*, Buenos Aires, Clacso, 2013
- Dos Santos W. G., *Sessenta e quatro: anatomia da crise*, São Paulo, Vértice, 1986
- Duranti F., *La forma di governo presidenziale in Argentina e Cile*, in S. Bagni - S. Baldin (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, Torino, Giappichelli, 2021
- Duverger M., *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, in *European Journal of Political Research*, n. 8/1980
- Duverger M., *Francia: Parlamento o Presidencia*, Madrid, Taurus, 1963
- Duverger M., *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, Barcellona, Ariel, 1984
- Dworak F., *El legislador a examen, el debate sobre la reelección en México*, Città del Messico, FCE, Cámara de Diputados, 2003
- Eberhardt M. L., *La revocatoria presidencial en América Latina. Ventajas y limitaciones. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador*, in *Colombia Internacional*, n. 92/2017
- Edwards S., *Populismo o mercados. El dilema de América Latina*, Bogotá, Norma, 2009, 233.
- Elazar D., *Idee e forme del federalismo*, Milano, Mondatori, 1995
- Elia L., *Forme di Stato e forme di governo*, in S. Cassesse (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Milano, Giuffrè, 2006
- Elia L., *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970
- Elia L., *La presidenzializzazione della politica*, in *Teorica politica*, n. 1/2006
- Elkins Z. - T. Ginsburg - J. Melton, *A Review of Iceland's Draft Constitution*, in *The Comparative Constitutions Project*, n. 11/2012
- Esborraz D. F., *El modelo ecológico alternativo latinoamericano entre protección del derecho humano al medio ambiente y reconocimiento de los derechos de la naturaleza*, in *Revista Derecho del Estado*, n. 36/ 2016
- Escalante Gonzalbo P., *Nueva historia mínima de México*, Città del Messico, El Colegio de México, 2013, 408
- Escamilla Cadena A. - Cuna Pérez E., *La revocación del mandato: reglas de operación, diseños institucionales y su aplicación para México*, in *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, vol. 5, n. 25/2021

Escamilla Cadena A. - Sánchez Gayosso R., *Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión de poder*, in *Estudios Políticos*, novena época, n. 37/2016

Escamilla Cadena A., *La reforma político electoral de 2014 en México: el reto de una nueva legislación electoral*, in A. C. Báez - F. Reveles Váquez (a cura di), *Reglas, votos y prácticas: hacia una representación política democrática en México?*, Città del Messico, UNAM, Cámara de Diputados (LXIII Legislatura), 2016

Escobedo Delgado F., *Cambio político y diseño constitucional. El caso del ejercicio de funciones ejecutivas sin fundamento constitucional*, in C. Mora-Donatto (a cura di), *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Città del Messico, UNAM, 2002

Espinosa-Saldaña E. B., *Presidencialismo latinoamericano: sus alcances, los riesgos que genera a la plena vigencia del Estado de derecho y algunas notas sobre la viabilidad de las propuestas planteadas al respecto*, in C. J. Mora Donatto (a cura di), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Città del Messico, UNAM, III, 2002

Espinoza Toledo R. - Meyenberg Y., *Un intento fallido de la reconfiguración del sistema de partidos en México*, in Y. Meyenberg (a cura di), *Dos de julio: reflexiones posteriores*, ISS, UNAM, Città del Messico, 2001

Espinoza Toledo R. - Navarrete Vela J. P., *MORENA en la reconfiguración del sistema de partidos en México*, in *Estudios Políticos*, n. 37/2016

Eyzaguirre N. - Figueroa P. - Jordán T., *Crisis del Híper-Presidencialismo chileno y nueva constitución: ¿cambio al régimen político?*, Santiago, Flacso-Chile, 2020

Feliú P., *Sobreviviendo a reformas, impopularidad y casos de corrupción: el presidencialismo de coalición del Brasil de Temer*, in *Revista de Ciencia Política*, vol.38, n. 2/2018

Fernandois A. - García J. F., *Origen del presidencialismo chileno: reforma constitucional de 1970, ideas matrices e iniciativa legislativa exclusiva*, in *Revista Chilena de Derecho*, vol. 36, n. 2/1999

Fernández Barbadillo P., *El presidencialismo en el mundo: diferencias entre Estados Unidos de Norteamérica, Iberoamérica y Europa*, in *Pensamiento Constitucional*, n. 17/2012

Fernández Cañueto D., *Chile: de la democracia limitada de Pinochet al proceso constituyente de 2020*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 193/2021, 179.

Fernández Droguett F., *Nuestro mayo feminista: ¿La revolución será feminista (anticapitalista, anticolonialista) o no será!*, in *Revista-Red De Estudios Sociales*, n.X/2018

Fernández M. Á. - Siegel P., *Análisis del cambio de sistema electoral en Chile*, Santiago del Chile, Sociedad de Políticas Públicas

Fernández Poncela A. M., *La historia de la participación política de las mujeres en México en el último medio siglo*, in *Boletín americanista*, n. 46/1996

Fernández Ruiz J., *Poder Legislativo*, Città del Messico, Porrúa, UNAM, 2003

Fernández Segado F., *España e Ibéroamerica: una recíproca permeabilidad constitucional*, in F. Fernández Segado (a cura di), *La Constitución de 1978 y el constitucionalismo iberoamericano*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003

Fernández Segado F., *Il federalismo in America latina*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1/2013

Fernández Segado F., *Reflexiones críticas en torno al Federalismo en América Latina*, in A. Alfredo Arismendi - J. Caballero Ortiz (a cura di), *El derecho público a comienzos del siglo XXI: estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías*, vol. 1, 2003

Ferrajoli L., *Costituzionalismo oltre lo Stato*, Modena, Mucchi, 2017

Ferrajoli L., *Pasado y futuro del Estado de derecho*, in M. Carbonell, *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Trotta, 2003

Ferrara G., *Modifiche costituzionali e forma di governo*, in *Questione giustizia*, 2/2016.

Ferrer Muñoz M., *La Constitución de Cadiz y su aplicación en la Nueva España*, Città del Messico, UNAM, 1993

Ferroni G. C., *Le forme di Stato*, in P. Carrozza - A. Di Giovine - G. F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, tomo II, Roma-Bari, Laterza, 2014

Figueroa Huencho V., *Pueblos indígenas en el proceso constituyente chileno: desafíos del proceso y principales propuestas*, in *Política. Revista De Ciencia Política*, n. 2/2020

Figueroa P., *Cambio al régimen político en Chile: El desafío de la redistribución del poder*, in *Revista de Ciencia Política*, vol. 58, n. 2/2020

Fix-Fierro H., *¿Una nueva Constitución? Las reformas constitucionales del presidente López Obrador*, in *Otros Diálogos*, n. 11/2020

Fix-Zamudio H. - Valencia Carmona S., *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Città del Messico, Porrúa, UNAM, 2012

Flores F., *Asambleas constituyentes: composición, organización y reglas de decisión*, in *Contexto*, 01/02/2021

Flores I. B., *El problema de las candidaturas a-partidistas, independientes o sin partido*, in J. Ackerman (a cura di), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, Città del Messico, UNAM, 2009

Forewaker J., *Institutional Design, Party Systems and Governability - Differentiating the Presidential Regimes of Latin America*, in *British Journal of Political Science*, 1998

Franco-García J. M., García, *Estado Federal y Estado Regional. El derecho venezolano en 1982*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1982

Freidenberg F., *Elecciones en pandemia: medidas sanitarias para garantizar derechos a la ciudadanía*, in *Análisis electoral 2021*, UNAM, 2021

Friedrich C., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Londra, Praeger, 1968

Frosina L., *Cronache costituzionali dall'estero – Spagna*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*

Frosina L., *Emarginazione e autoemarginazione delle Cortes Generales nella recente evoluzione della forma di governo parlamentare*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 3/2021

Frosini T. E. - Bassu C. - Petrillo P. L. (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza: come cambiano le forme di governo*, Roma, Carocci, 2009.

Frosini T. E. (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2004

Frosini T. E., *Forma di stato e forma di governo nel pensiero di Giuseppe De Vergottini*, in *federalismi.it*, n. 8/2016, 3

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

Fuentes C., *Elites, opinión pública y cambio constitucional*, in C. Fuentes (a cura di), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Claudio Fuentes (ed.), 2010

Fuentes C., *La primera batalla de la Convención: El reglamento*, in *Ciper Académico*, 27/02/2021

Fuentes C., *La transición de los militares*, Santiago del Cile, LOM, 2006

Fuentes Díaz V., *Origen y evolución del sistema electoral*, Città del Messico, Imprenta Arana, 1967

Fuentes G., *Los Partidos políticos en México*, Città del Messico, Secretaría de la Defensa Nacional, 1985

Gaddes B., *Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America*, in A. Ljiphart - C. H. Waisman (a cura di), *Institutional Design in New Democracies, Eastern Europe and Latin America*, University of California Press, 1996

Galdames L., *Historia de Chile. La Evolución Constitucional*, Santiago del Cile, 1925

Galizia M. (a cura di), *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 2007

Gambino S., *Democrazia di investitura o democrazia parlamentare? Interrogativi e dubbi su revisione costituzionale e democrazia maggioritaria*, in *Revista de Estudios Jurídicos*, n. 16/2016.

Gambino S., *Democrazia e forme di governo nelle esperienze costituzionali latinoamericane: derive illiberali o degenerazioni autoritarie?*, in *Dpce online*, n. 3/2020

Gamboa F., *Las razones del fracaso: la Asamblea Constituyente en Bolivia como democracia bloqueada*, in *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, n. 143/2009

Gámez A., *Política interburocrática en la política exterior de México, 1988-1994*, in *Foro Internacional*, 2001

Gárate M., *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*, Santiago del Cile, Universidad Alberto Hurtado, 2016

Garcé A., *Hacia una teoría ideacional de la difusión institucional. La adopción y adaptación del presidencialismo en América Latina durante el siglo xix*, in *Revista Española de Ciencia Política*, n. 44/2017

García Barzelatto A. M. - Navarro Beltrán E., *¿Hoja en blanco? Hacia una nueva Constitución chilena, Lo que debemos saber*, Santiago del Cile, Editorial Universitaria, 2020

García Belaúnde D., *La Constitución y su dinámica*, Lima, 2006

García Roca J., *Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 38/2016

Garciadiego J. - Kuntz Ficker S., *La revolución mexicana*, in Aa. Vv., *Nueva Historia general de México*, Città del Messico, El Colegio de México, 2010

- García-Pelayo M., *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1999
- García-Pelayo M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 1985
- Gargarella R. - Curtis C., *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*, Santiago del Chile, Naciones Unidas, Cepal, Asdi, 2009
- Gargarella R., *Diez puntos sobre el cambio constitucional en Chile*, Buenos Aires, 2020
- Gargarella R., *El constitucionalismo latinoamericano y la sala de máquinas de la Constitución (1980-2010)*, in P. Riberi (a cura di), *Fundamentos y desafíos de la teoría constitucional contemporánea*, Città del Messico, UNAM, IJ, 2019
- Gargarella R., *El nuevo constitucionalismo latinoamericano. Un constitucionalismo demasiado viejo* (Trabajo presentado por la Primera Cátedra Norbert Lechner en la Universidad Diego Portales), 2017
- Gargarella R., *La «sala de máquinas» de las constituciones latinoamericanas Entre lo viejo y lo nuevo*, in *Nueva Sociedad*, n. 257/2015
- Gargarella R., *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Barcellona, Katz Editores, 2015
- Gargarella R., *Nuevo constitucionalismo latinoamericano y derechos indígenas. Una breve introducción*, in *Boletín Oñteiken*, n. 15/2013
- Gargarella R., *Sobre el “Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano”*, in *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 27, n. 1/2018
- Garrido L., *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, Città del Messico, Siglo XXI, 1982
- Garrido López C., *La revocación del mandato en las democracias de América Latina*, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 47/2021
- Garriga C., *Historia y Constitución: trayectos del constitucionalismo hispano*, Città del Messico, Instituto Mora, 2010
- Garro A. M., *Reforma constitucional en América Latina. La propuesta argentina*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 27/1989
- Gil F. G., *El sistema político de Chile*, Santiago del Chile, Andres Bello, 1969

Gilas K. M. - Méndez Pacheco A. V., *Entre cuotas y violencia de género: avances y retrocesos en la participación política de las mujeres en México*, in *Hallazgos*, vol. 15, n. 29/2018

Girón A. - González Marín M. L. - Jiménez V, *Breve historia de la participación política de las mujeres en México in Límites y desigualdades en el empoderamiento de las mujeres en el PAN, PRI y PRD*, Città del Messico, Porrúa, 2008

Gloppen S., *Analyzing the Role of Courts in Social Transformation*, in R. Gargarella. et al. (a cura di), *Courts and Social Transformation in New Democracies*, Londra, Ashgate, 2006

Godoy Arcaya O. (a cura di), *Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria*, Santiago, Universidad Católica de Chile, 1990

Godoy Arcaya O., *El régimen parlamentario: una opción política para Chile* in O. Godoy, *Hacia una Democracia moderna. La opción parlamentaria*, Santiago del Cile, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990

Godoy Arcaya Ó., *Parlamento, presidencialismo y democracia protegida*, in *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIII, n. 2/2003

Gómez Tagle S., *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México. 1964-1994*, Città del Messico, El Colegio de México, 2001

González De La Vega G. - González De La Vega R., *Estado de derecho, derechos fundamentales y legislación penal en el constitucionalismo mexicano*, in D. Valadés - M. Carbonell (a cura di), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, Città del Messico, UNAM, 2007

González Oropeza M. - Rodríguez Marcos R., *Federalismo y elecciones en México*, in *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, Città del Messico, UNAM, III, n. 7-8/2015

González Graf J., *Una evaluación del desarrollo electoral mexicano*, in G. Moctezuma Barragán (a cura di), *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, (a cura di), Città del Messico, UNAM, Porrúa, 1999

González L. - Gillespie C., *Presidencialismo y estabilidad democrática en Uruguay*, in J. J. Linz, A Valenzuela (a cura di), *Las crisis del presidencialismo: el caso de Latinoamérica*, Madrid, Alianza, 1998

González Oropeza M. - Cienfuegos Salgado D. (a cura di), *El municipio en México*, Città del Messico, UNAM, 2007

González Oropeza M., *Acceso y pérdida del poder de los gobernadores*, in P. González Casanova (a cura di), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, Città del Messico, Siglo XXI, UAM, 1989

González Oropeza M., *La intervención federal en la desaparición de poderes*, Città del Messico, UNAM, III, 1987

Gorla G., *Diritto Comparato*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Annali XII, 1964

Grez Toso S., *Rebelión popular y proceso constituyente en Chile* in Aa. Vv. *Chile despertó. Lecturas desde la Historia del estallido social de octubre*, Santiago del Cile, Universidad de Chile, 2019

Grijalva Jiménez A. - Castro-Montero J. L., *La reelección presidencial indefinida en Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia*, in *Estudios constitucionales*, vol. 18, n. 1/2020

Groppi T., *Federalismo e Costituzione. La revisione costituzionale negli Stati federali*, Milano Giuffrè, 2001

Groppi T., *Il Cile da un "plebiscito" all'altro. Il rechazo del nuovo testo costituzionale nel referendum del 4 settembre 2022, visto dall'Italia*, in *federalismi.it*, 23/2022

Guayo Silva J. A., *Composición del Senado en México*, in J. J. Orozco Henríquez (a cura di), *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Tomo I, Città del Messico, TEPJF, IFE, UNAM, 1999

Guerra G., *La Convenzione Costituzionale cilena e la lucha por el reglamento*, in *Dpce online*, n. 1/2021

Guerrero Lira C., *Orígenes históricos de los cabildos representativos (21- 26)*, in Aa.Vv., *Chile despertó. Lecturas desde la Historia del estallido social de octubre*, Santiago del Cile, Universidad de Chile, 2019

Guidi G., *I sistemi a preponderanza presidenziale*, Rimini, Maggioli, 2000

Gutiérrez G. - Lujambio A. - Valadés D., *El proceso presupuestario y las relaciones entre los organos del poder. Una perspectiva histórica y comparada*, Città del Messico, UNAM, 2001

Gutiérrez Márquez H. B., *La desaparición de poderes en México y su puesta en práctica. Los casos de Guerrero (1960-1961) e Hidalgo (1960)*, in *Política y Cultura*, 2017

Hafemann Berbelagua M., *Chile, de la exclusión a la paridad: Participación de mujeres en política y la convención constitucional*, in *Política. Revista De Ciencia Política*, n. 2/2020

- Haggard S. - Kaufman Backsliding R., *Backsliding. Democratic Regress in the Contemporary World*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021
- Hakansson C., *Una aproximación al constitucionalismo latinoamericano, características principales y nuevas tendencias*, in *Revista de Derecho Político*, n. 100/2017
- Hanhimäki J., *Kissinger, gli Stati Uniti e il colpo di stato cileno*, in *L'America Latina tra guerra fredda e globalizzazione*, Polistampa, 2010
- Hauriou A., *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1971
- Heise J., *150 años de evolución institucional*, Santiago del Chile, Ed. Andrés Bello, 1984
- Heise J., *150 años de evolución institucional*, Santiago del Chile, Ed. Andrés Bello, 2007
- Heise J., *Historia de Chile. El período parlamentario. 1861 - 1925*, tomo I, Santiago del Chile, Editorial Andrés Bello, 1973
- Heiss C., *Chile entre el Estallido social y la pandemia*, in *Análisis Carolina*, n. 18/2020
- Heiss C. - Szmulewicz E., *La Constitución Política de 1980*, in C. Huneeus - O. Avendaño (a cura di), *El sistema político de Chile*, Santiago del Chile, LOM, 2018
- Heiss C., *¿Qué se juega en el plebiscito chileno del 25 de octubre? (y cómo llegamos hasta aquí)*, in *Análisis Carolina*, n. 50/2020
- Heiss C., *La Constitución de 1980 como obstáculo a una ciudadanía democrática en Chile*, in S. Grez Toso - D. Opazo Ortiz - P. Vidal Molina (a cura di), *Ciudadanías para la Democracia. Reflexiones desde la problemática constitucional y constituyente chilena del siglo XXI*, Santiago del Chile, Ariadna Ediciones, 2018
- Heiss C., *Soberanía popular y "momento constituyente" en el debate sobre cambio constitucional en Chile*, in *Revista Anales*, séptima serie, n. 10/2016
- Hernández Alcántara C., *Campañas electorales presidenciales pragmáticas en México 2018. Política y comunicación*, in *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, anno IXIV, n. 235/2019
- Hernández G. - Romero-Arias C. A., *La Guardia Nacional y la militarización de la seguridad pública en México*, in *URVIO-Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, n. 25/2020
- Hernández Gutiérrez L. R., *Elecciones congresionales en el Régimen de la Revolución Mexicana, 1958-1970*, in *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 2017

Hernández Rodríguez R., *Hacia un nuevo equilibrio en la relación del los poderes*, in S. Loaeza - J. F. Prud'Homme (a cura di), *Los grandes problemas de México, Instituciones y Proces Políticos*, Città del Messico, El Colegio de México, 2010

Hernández Rodríguez R., *La disputa por el presupuesto federal. El presidencialismo y gobiernos estatales en México*, in *Foro Internacional*, n. 1/2006

Herrera y Lasso M., *El Reglamento del Congreso (1949- 1951)*, in R. Herrera Lasso - J. del Arenal Fenocchio (a cura di), *Manuel Herrera y Lasso, Estudios Políticos y Consultacionales*, Città del Messico, Porrúa, 1986

Huneus C., *El presidencialismo semi-soberano*, in *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 21, n. espe/2021

Huneus C., *El régimen de Pinochet*, Cile, Taurus, 2016

Huneus C., *La democracia semisoberana: Chile después de Pinochet*, Cile, Taurus, 2014

Huntington S. P., *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, Bologna, il Mulino, 1998

Hybel A. R., *The Making of Flawed Democracies in the Americas. The United States, Chile, Argentina, and Peru*, Palgrave – Macmillan, 2020

Iacovino A., *Constitucionalismo ecológico en América Latina: de los derechos ambientales a los derechos de la naturaleza*, in *Cultura Latinoam.*, n. 31/2020

Iannaccone R., *Alcune considerazioni sulle elezioni messicane del 6 giugno 2021 alla luce della più recente evoluzione della legislazione elettorale*, in *Dpce online*, n. 4/2021

Iannaccone R., *Cronache dalla Convenzione Costituzionale cilena*, in *Nomos-Le attualità nel diritto* e nello specifico: *Cronache di una morte annunciata*? *L'eredità del processo costituente cileno*, 2/2022; *Dall'approvazione dei regolamenti all'inizio del dibattito sulle norme costituzionali: prosegue il lavoro della Convención Constitucional*, n. 3/2021; *I primi passi della Convención Constitucional cilena, tra risultati inaspettati e decisioni rilevanti*, n. 2/2021; *La Convezione Costituente cilena: un'importante possibilità per il costituzionalismo contemporaneo*, n. 1/2021

Iannaccone R., *Cronache costituzionali dall'estero: Messico*, in *Nomos-Le attualità nel diritto* e nello specifico: *Crisi e riforme istituzionali in America Latina. Tra denunce di golpe di Stato e stabilizzazione del caudillismo*, n. 3/2019; *Il Messico affronta la pandemia ma decide di non vedere la violenza sulle donne e la fragilità del suo patto federale*, n. 3/2020; *Il Messico si prepara alle "elezioni più grandi e complesse della sua storia" mentre il Presidente affronta gli organi elettorali*, n. 1/2022; *La "nuova normalità" non è poi così diversa dalla precedente: concentrazione dei poteri*,

militarizzazione e machismo, n. 2/2020; *Le elezioni messicane tra polarizzazione e violenza*, n. 2/2022; *Tra vecchie tensioni e nuovi “nemici” il Messico vota per la revocación de mandato*, n. 1/2022

Iannaccone R., *El “nuevo constitucionalismo latinoamericano” y la forma de Estado: algunas reflexiones a partir de los ordenamientos de Ecuador y Bolivia*, in *ReDCE*, n. 37/2022

Iannaccone R., *I diritti nel nuovo costituzionalismo latinoamericano: verso una nuova forma di Stato?*, in G. Campanelli - H. A. Frazão - C. Luzzi (a cura di), *La tutela dei diritti umani tra giurisdizioni interne e sovranazionali: profili teorici, sostanziali e processuali. Scritti scelti a partire dal CAF 2021*, Universidad de Pisa, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2022

Iannaccone R., *I processi costituenti “partecipati”: il caso cileno*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, il Mulino, n. 2/2022

Kelsen H., *Observaciones sobre la Constitución Chilena*, in *Anuario de Filosofía Jurídica y Social*, trad. J. García Huidobro, vol. 21/2003

King P., *Federalism and Federation*, Londra-Canberra, Croom Helm, 1982

Laakso M. - Taagepera R., *“Effective” Number of Parties: A Measure with Application to West Europe*, in *Comparative Political Studies*, n. 12/1979

Lagos Erazo J., *El “caso Pinochet” ante las Cortes británicas*, Santiago del Cile, Editorial Jurídica de Chile, 1999

Lambert J., *América Latina*, Barcelona, Ariel, 1970

Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 2004

Lanchester F., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006

Lanchester F., *Le costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, Milano, Giuffrè, 2009

Lanchester F., *Stato (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Annali XLIII, 1990

Lanchester F., *Teoria e prassi della rappresentanza politica nel ventesimo secolo* in S. Rogari (a cura di), *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo*, Firenze University Press, 2006

Lanzaro J., *Presidencialismo con partidos y sin partidos (Seminario Internacional: El parlamentarismo europeo y el presidencialismo latinoamericano)*, 2010

- Lanzaro J., *Presidencialismo y democracia: alternativas pluralistas y coaliciones de gobierno* in I. Crespo Martínez - A. Martínez Rodríguez (a cura di), *Política y Gobierno en América Latina*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005
- Lanzaro J., *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*, in J. Lanzaro (a cura di), *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, CLACSO, 2001
- Lascarro-Castellar D. - Mejía Turizo J., *Nuevo constitucionalismo en Latinoamérica: Perspectivas epistemológicas*, in *Revista de la Facultad de Derecho*, n. 46/2019
- Lanzaro J. (a cura di), *Centro presidencial. Presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*, Madrid, Tecnos, 2018
- Ledesma G, *Participación política de la mujer: la lucha por el voto no termina*, in *Concordancia*, Chilpancingo, 1997
- Lempérière A., *De la República corporativa a la Nación moderna: México (1821-1860)*, in A. Annino - F.-X. Guerra (a cura di), *Inventando la nación: Iberoamérica siglo XIX*, Città del Messico, Fondo de Cultura Económica, 2003
- Leonor Cabrera Pantoja B., *Cuarta Transformación y poder ciudadano en México*, Congreso Redipal Virtual XII - Red de Investigadores Parlamentarios en Línea, 2019
- Lijphart A., *Presidencialismo y democracia de mayoría*, in O. Godoy Arcaya (a cura di), *Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria*, Santiago, Universidad Católica de Chile, 1990
- Lijphart A., *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984
- Lijphart A., *Democratización y modelos democráticos alternativos*, in Consejo para la consolidación de la democracia, *Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional*, Buenos Aires, Eudeba, 1988
- Lijphart A., *Forms of Democracy: North-South and East-West Contrasts*, in R. Wolfgang - P. Waldmann (a cura di), *Nord und Süd in Amerika: Gegensätze, Gemeinsamkeiten, Europäischer Hintergrund*, Vol. 2, Freiburg, Rombach, 1992
- Lijphart A., *Presidencialismo y democracia mayoritaria: Observaciones teóricas*, in J. J. Linz - A. Valenzuela, *Las crisis del presidencialismo*, vol. 1: *Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza, 1997
- Linz J. J. – Valenzuela A. (a cura di), *Las crisis del presidencialismo*, vol. 1: *Perspectivas comparadas*, vol. 2: *El caso de Latinoamérica*, Madrid, Alianza, 1997

Linz J. J., *Democracia presidencial o parlamentaria. Hay alguna diferencia?*, in Consejo para la consolidación de la democracia, *Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional*, Buenos Aires, Eudeba, 1988

Linz J. J., *Democracia: presidencialismo o parlamentarismo ¿Hace alguna diferencia?*, in O. Godoy, *Hacia una Democracia moderna. La opción parlamentaria*, Santiago del Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990

Linz J. J., *Discurso de investidura como «doctor honoris causa»*, Madrid, Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, 1992

Linz J. J., *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza, 1993

Linz J. J., *Los peligros del presidencialismo*, in *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, n.7/2013. Già pubblicato in inglese nella rivista *Journal of Democracy*, vol. 1, n. 1/1990 (51-69) e in spagnolo nel volume *Formas de gobierno: relaciones ejecutivo-parlamento*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1993.

Linz J. J., *Presidencialismo y democracia de mayoría*, in O. Godoy, *Hacia una Democracia moderna. La opción parlamentaria*, Santiago, Universidad Católica de Chile, 1990

Linz J. J., *The Perils of Presidentialism*, in *Journal of Democracy*, vol. 1, n. 1/1990

Linz J. J., *The Southern European Examples of Democratization: Six Lessons for Latin America*, in *Government and Opposition. An international Journal of Comparative Politics*, vol. 2, n. 1/1990

Lo Presti I. M., *Le costituzioni partecipate nell'area andina. Esperienze costituenti a confronto in vista dell'elezione dell'Assemblea costituente cilena*, in *Nuove Autonomie*, n. 1/2021, 206

Loewestein K., *Teoría de la Constitución*, Barcellona, Ariel, 1998

Lombardi G., *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milano, Giuffrè, 1986

López Bringas S., *El presupuesto participativo en Porto Alegre y la Ciudad de México, un análisis comparado ante la eventual implementación del presupuesto participativo en el Estado de México*, in *Ius Comitiālis*, Universidad Autónoma del Estado de México

López Guzmán C., *México: de la dictadura perfecta a la democracia imperfecta*, in *Doxa*, vol. 6, n. 11/2016

López Sánchez E. A. - Soberanes Fernández J. L. (a cura di), *La Constitución de Cádiz de 1812 y su impacto en el occidente novohispano*, Città del Messico, UNAM, 2015

- Luatti L., *Il federalismo “virtuale” latino-americano*, in *Quaderni costituzionali*, II Mulino, n. 1/1999
- Lucarelli A., *Teorie del presidenzialismo*, Padova, Cedam, 2000
- Lucatello G., *Stato federale*, in *Nuovissimo digesto italiano*, vol. XVIII, Torino, UTET, 1997
- Luciani M., *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Annali III, 2010
- Lujambio A. - Martínez Bowness J., *Estudio introductorio*, in W. Bagehot, *La constitución inglesa*, Città del Messico, IJ, UNAM, 2005
- Lujambio A., *Estudio introductorio*, in W. Wilson, *El gobierno congresional: régimen político de los Estados Unidos*, Città del Messico, IJ, UNAM, 2002
- Lujambio A., *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, Città del Messico, UNAM, 1995
- Luján D., *Origen y evolución del presidencialismo en México. Instituciones informales, conflicto político y concentración del poder (1824-1917)*, in *Revista de Historia*, vol. 2, n. 24/2017
- Macchia P. (a cura di), *La persona e l'alimentazione: valutazione clinica e diritto alla salute. Profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi*, Atti del Convegno di Asti, 30 novembre 2012, Roma, 2014
- MacGregor Burns J., *Presidential Government. The Crucible Leadership*, Houghton, Boston, 1973
- Mainwaring S. – Shugart M. S., *Juan J. Linz, Presidencialismo y democracia. Una revisión crítica*, in *Desarrollo Económico*, vol. 34, n. 135/1994
- Mainwaring S., *Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación*, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 88/1995 (versione aggiornata del contributo *Presidentilism, multipartism, and democracy. The Difficult Combination in Comparative Political Studies*, vol. 28/1993)
- Mainwaring S., *Presidentialism in Latin America*, in *Latin American Research Review*, vol. 25, n. 1/1990
- March J. G. – Olsen J. P., *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, in *American Political Science Review*, vol. 78, n. 3/1984, 738.
- Marchetti A., *Il Westminster model tra eredità del passato ed evoluzioni istituzionali più recenti: la funzione egemonica della Premiership alla prova dei recenti tentativi di*

razionalizzazione del parlamentarismo inglese. Un nuovo assestamento della forma di governo britannica, in *Rivista AIC*, n. 1/2018

Márquez D. - Serna J. M. - Valadés D., *La Guardia Nacional en México*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 154/2019

Martín Reyes J. - Garza Onofre J. J., *La sobrerrepresentación como fraude a la Constitución*, in *Nexos Pacto Federal. Blog de federalismo*, 7/12/2020

Martínez A., *La Constitución y los tratados internacionales (conferencia dictada para analizar el tratado mexicano-norteamericano sobre aguas internacionales)*, in *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, 1946

Martínez Dalmau R. – Storini C. - Viciano Pastor R., *Nuevo constitucionalismo latinoamericano. Garantías de los derechos, pluralismo jurídico y derechos de la naturaleza*, Chile, Olejnik, 2021

Martínez Dalmau R., *¿Han funcionado las constituciones del nuevo constitucionalismo latinoamericano?*, in *Cultura Latinoamericana*, n. 28(2)/2018

Martínez Dalmau R., *El proyecto de Constitución de Ecuador, ejemplo del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, in *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, n. 23/2009

Martínez Dalmau R., *Los nuevos paradigmas constitucionales de Ecuador y Bolivia*, in *La Tendencia*, n. 9/2009, 37-41

Martínez M. S., *Autoridades independientes. Un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España*, Barcelona, Ariel, 2002

Martínez Sierra J. M. - Ferrer C., *La reforma constitucional en Chile*, in *Jornada sobre orientación y método del Derecho Constitucional*, 2005

Martiré E., *La Constitución de Bayona entre España y América*, Madrid, CEPC, 2000

Marván Laborde I., *Cómo hicieron la Constitución de 1917*, Città del Messico, FCE, SEP, CIDE, 2017

Marván Laborde I., *Ejecutivos fuertes y división de poderes: el primer ensayo de esa utopía de la Revolución mexicana*, in M. Amparo Casar - I. Marván Laborde (a cura di), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, Città del Messico, Taurus, Cide, 2002

Massa M., *Prospettiva storica e concezioni della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2020

Mastromarino A., *Federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Milano, Giuffrè, 2010

Mastromarino A., *Il nuevo constitucionalismo latinoamericano: una lettura in prospettiva*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, il Mulino, n. 2/2020

Mateos y de Cabo O. I., *El presidente del Gobierno en España. Status y funciones*, Madrid, La Ley, 2006

Mateos y de Cabo O. I., *Presente y futuro de los sistemas políticos y de los modelos constitucionales*, Madrid, Dykinson, 2015

Matus Barahona V., *La propuesta de Contexto para el reglamento de la Convención Constitucional*, in *Contexto*, 21/01/2021

Matute González C., *Los organismos autónomos constitucionales. La evolución de la división de poderes y un proceso de integración al orden jurídico internacional*, in *Revista de Administración Pública*, n. 138/2016

Medina García A. R. - Cervantes Bravo I. G., *Elementos del sistema electoral del Congreso Mexicano*, in *Revista Derecho del Estado*, n. 30/2013

Medina García A. R. - Cervantes Bravo I. G., *La facultad del Presidente de la República para dirigir la política exterior*, in *El Cotidiano*, 2016

Medina Peña L., *Porfirio Díaz y la creación del sistema político*, in *CIDE*, 2002

Medina Torres L. E. - Jaramillo A. V., *La relación del Tribunal Electoral con el Presidente de la República. Historia de un conflicto*, in *Cotidiano - Revista de la Realidad Mexicana*, gennaio-febbraio 2021

Meléndez Ávila F., *La forma de gobierno en el Chile actual: un caso de presidencialismo latinoamericano equilibrado*, in *Revista Republicana*, n. 26/2019

Meléndez C., *Chile 2020: pandemia y plebiscito constitucional*, in *Revista de ciencia política*, n.2/2021

Melica L., *Federalismo e libertà: i modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, Padova, CEDAM, 2002, 84-85

Melo M. P., *O patrimônio comum do constitucionalismo contemporâneo e a virada biocêntrica do “novo” constitucionalismo Latino-Americano*, in *Estudos Jurídicos*, n. 18/2013

Méndez De Hoyos I., *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, Città del Messico, Fontanamara, Flacso México, 2006

- Méndez J. - Cutie D., *La participación popular y los derechos. Fundamentos y contenidos del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, in R. Viciano Pastor (a cura di), *Estudios sobre el nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012
- Méndez R., *La celebración de los tratados, genealogía y actualidad constitucional*, in *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2001
- Méndez R., *La firma de los tratados*, in *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 3/2000
- Meyer J., *La diarquía (1924-1928)*, in M. Amparo Casar - I. Marván (a cura di), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, Città del Messico, Taurus, Cide, 2002
- Meza-Lopehandía M. - Rubio Apiolaza G. P., *Autonomía territorial indígena. Estándar internacional y ejemplos en la experiencia extranjera: Bolivia, Canadá y Panamá*, BCN, Asesoría Técnica Parlamentaria, gennaio 2022
- Meza-Lopehandía M. - Rubio Apiolaza G. P., *La nacionalidad a la luz del principio constitucional de plurinacionalidad. Constituciones de Bolivia y Ecuador*, BCN, Asesoría Técnica Parlamentaria, novembre 2021
- Meza-Lopehandía M. G., *Elementos del proceso constituyente boliviano. Funcionamiento de la Asamblea Constituyente de 2006*, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2020
- Meza-Lopehandía M. G., *Elementos del proceso constituyente colombiano. Funcionamiento de la Asamblea Constituyente de 1991*, in *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*, 2020
- Mezey M. L., *Congress, the President, and Public Policy*, Boulder, Westview Press, 1989
- Mezzetti L., *L'America Latina*, in P. Carrozza - A. Di Giovine - G. F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Bari, Laterza, 469
- Mezzetti L., *Ruolo ed evoluzione del Parlamento nei sistemi presidenziali latino-americani*, in R. Tarchi (a cura di), *Parlamentarismo e parlamentarismi nel diritto comparato*, Itinerari della Comparazione-Quaderni della Rivista Dpce online, 2020
- Migalló F. S., *Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México*, Città del Messico, UNAM, 2006
- Milani G., *Parlamento e parlamentarismo nella democrazia illiberale: l'esperienza ungherese*, in *Dpce online*, 4/2019

- Millar R., *El parlamentarismo chileno y su crisis, 1891 - 1924*, in G. Arriagada et. al, *Cambio de régimen político*, Santiago del Cile, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1992
- Mirkin B., *L'Échec du parlementarisme rationalisé*, in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, n. 1/1954
- Mirkin B., *Pleins pouvoirs sous le régime parlementaire*, in *Annales de l'Institut de droit comparé de l'Université de Paris*, 1938
- Mocheggiani M. - Morrone A., *La regolazione della sicurezza alimentare tra diritto, tecnica e mercato: problemi e prospettive*, Bologna, Bologna University Press, 2022
- Moctezuma Barragán G., *La transición democrática en México*, in G. Moctezuma Barragán (a cura di), *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, Città del Messico, UNAM, Porrúa, 1999
- Moderne F., *Les avatars du présidentielisme dans les États latinoaméricains*, in *Revista Pouvoirs*, n. 98/2001
- Modoux M., *Geografía de la gobernanza: ¿la alternancia partidaria como factor de consolidación del poder de los gobernadores en el escenario nacional mexicano?*, in *Foro Internacional*, vol. XLVI, n. 3/2006
- Molina H., *Manual de Derecho constitucional*, 6.a ed., Santiago del Cile, Lexis-Nexis, 2006
- Molinar Horcasitas J., *El tiempo de la legitimidad*, Città del Messico, Cal y Arena, 1991
- Mora-Donatto C., *Los nuevos desafíos del control parlamentario en México. Análisis y reflexiones*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 153/2018
- Morbidelli G., *Costituzioni e costituzionalismo* in G. Morbidelli - L. Pegoraro - A. Rinella - M. Volpi, *Diritto Pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2016
- Morelli A., *La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione*, in *Consulta online*, n. 1/2018
- Moreno D., *Los Partidos políticos del México contemporáneo*, Città del Messico, Editorial Pax-México, Librería Carlos Cèsarman, X edizione, 1985
- Mortati C., *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, Cedam, 1973
- Mostacci E., *L'altra faccia del presidenzialismo latinoamericano: Costa Rica e Uruguay*, in S. Bagni - S. Baldin (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, Torino, Giappichelli, 2021

- Moulian T., *Tensiones y Crisis política: Análisis de la Década del Sesenta*, in A. Aldunate - Á. Flisfich - T. Moulian, *Estudio del sistema de partidos en Chile*, Santiago, FLACSO, 1985, 69 e ss.)
- Moya Delgado O. - Aparicio Cedillo J., *Los partidos políticos en México en el proceso de institucionalidad partidaria*, Città del Messico, Instituto “Belisario Domínguez” del Senado de la República, 2009
- Muñoz Fraga R., *La Conago y el nuevo equilibrio del poder político en México*, in *Revista Académica de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle*, 2004
- Muñoz Petraca V. M., *Del autoritarismo a la democracia. Dos decenios de cambio político en México*, Città del Messico, Siglo Veintiuno Editores, 2001
- Muro Ruiz E., *El informe presidencial en México, retos y perspectivas para el siglo XXI*, in *Revista IURETEC*, Centro de Investigación Jurídica del ITESM, giugno 2009
- Musella F., *Governare per decreto. L’espansione dei poteri normativi dell’esecutivo nella lunga transizione italiana*, XXV Conferenza SISP (Società Italiana di Scienza Politica), Università di Palermo, 8-10 settembre 2011
- Nacif Hernández B., *El impacto del PNR en la lucha por la presidencia y la supervivencia política de los legisladores (1928-1934)*, in M. Amparo Casar - I. Marván (a cura di), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, Città del Messico, Taurus, Cide, 2002
- Nash C., *Una nueva Constitución para Chile. Evaluación del borrador constitucional*, in *Dpce online*, n. 2/2022, 1171
- Nava Escudero O., *Reflexiones jurídicas sobre el veto al presupuesto de egresos*, in *Cuestiones Constitucionales*, n. 17/2007
- Navarro Beltrán E., *Reformas a la Constitución chilena*, in *Revista de Derecho Público*, ed. spe/2014
- Navarro Fierro C. M., *Panorama de la reforma electoral 2014 y el nuevo diseño institucional en México*, in *Revista de Derecho Electoral*, Costa Rica, Tribunal Supremo de Elecciones, n. 18/2014
- Navas M., *Proceso constituyente, participación y un nuevo diseño democrático en la Constitución ecuatoriana actual*, in *Confluenze. Rivista di Studi Iberoamericani*, n. 2/2014
- Negretto G. L., *La reforma del presidencialismo en América Latina. Hacia un modelo híbrido*, in *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n. 1/2018, 148

Negretto G. L., *La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre Presidente y Congreso*, in *Desarrollo Económico*, vol. 50, n. 198/2010

Negretto G. L., *Los procesos constituyentes en América Latina. Una visión comparada*, in *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, n. 16/2015

Negretto G. L., *Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina*, in *Journal of Democracy (Spanish Version)*, n.1/2009

Negretto G. L., *Procesos constituyentes y refundación democrática. El caso de Chile en perspectiva comparada*, in *Revista de ciencia política (Santiago)*, vol. 35, n. 1/2015

Nino C. S., *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992; F. Paoli, *La transición incompleta*, Città del Messico, Granados Chapa Editores, 2006

Nino C. S., *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*, in Consejo para la consolidación de la democracia, *Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional*, Buenos Aires, Eudeba, 1988

Nogueira Alcalá H., *El semipresidencialismo, una alternativa de gobierno viable y mejor que el presidencialismo para Chile*, in D. García Belaunde - W. Herreha Áñez, et al., *El presidencialismo latinoamericano y sus claroscuros*, Cochabamba, Kipus, 2017

Nogueira Alcalá H., *Análisis crítico del presidencialismo y consideraciones sobre una alternativa de régimen semipresidencial para Chile. D/7/86*, Santiago, ICHEH, 1986

Nogueira Alcalá H., *Consideraciones y Alternativas al Sistema Electoral Vigente*, in *Revista de Derecho Público*, 1990

Nogueira Alcalá H., *El presidencialismo en la práctica política*, in *Nueva Sociedad*, n. 77/1985, 92

Nogueira Alcalá H., *La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa*, in *Estudios Constitucionales*, anno 15, n. 2/2017

Nogueira Alcalá H., *Los regímenes presidencialistas de América Latina: tipología y análisis crítico*, in Aa.Vv., *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Città del Messico, IJ, UNAM, 1992

Nohlen D. - Fernández M. (a cura di), *El presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998

Nohlen D. - Fernández M. (a cura di), *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991

- Nohlen D. - Fernández M., *El presidencialismo latinoamericano: Evolución y perspectivas*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991
- Nohlen D. - Garrido A., Madrid, Centro de estudios políticos y constitucionales, 2020
- Nohlen D., *Chile. Da sozialistische Experiment*, Amburgo, Hoffmann und Campe, 1973
- Nohlen D., *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991
- Nohlen D., *El presidencialismo: analisis y diseños institucionales en su contexto*, in *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 2012
- Nohlen D., *La reelección*, in D. Nohlen - S. Picado - D. Zoiatto (a cura di), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Città del Messico, Fondo de Cultura Económica, Universidad de Heidelberg, Instituto Federal Electoral, 1998
- Nohlen D., *La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada*, in *Revista de ciencia política*, vol. 26, n.1/2006
- Nohlen D., *Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos*, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 99/1998, 168
- Nohlen D., *Presidencialismo vs. parlamentarismo en America Latina (notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)*, in *Revista de Estudios Políticos. Nueva Época*, n. 74/1991
- Nohlen D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, Città del Messico, UNAM, 1994
- Núñez L., *Darle más poder al poder: la presidencia presupuestal*, in *Nexos*, 27/04/2020
- O'Brien P. - Roddick J., *Chile, the Pinochet Decade: the Rise and Fall of the Chicago Boys*, London, Latin America Bureau, 1983
- O'Donnell G., *¿Democracia delegativa?*, in *Cuadernos del CLAEFI*, n. 17 /1992
- Olaiz González J., *Regresión por Transformación: cambio constitucional en tiempos de la denominada "Cuarta Transformación"*, in *Cuestiones Constitucionales - Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 45/2021
- Olivetti M., *La reforma constitucional mexicana del 9 de agosto de 2012, entre racionalización débil de la forma de gobierno presidencial y tímida apertura a la democracia participativa*, in *UNED. Revista de Derecho Político*, n. 89/2014
- Olivetti M., *Messico*, Bologna, Il mulino, 2013, e-book

Olivetti M., *Prime osservazioni sul difficile avvio di un processo costituente in Cile*, in Aa. Vv., *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020

Oñate Salas M. - Sanhueza González M., *Las elecciones de Convencionales Constituyentes para la redacción de la nueva Constitución de Chile*, in *Dpce online*, n. 1/2021

Orozco Henríquez J. J., *Evolución del derecho electoral en México durante el siglo XX*, in Aa. Vv., *La ciencia del derecho durante el siglo XX*, Città del Messico, UNAM, 1998

Orozco Henríquez J. J., *Legislación electoral en Mexico*, in C. Cortés (a cura di), *Legislación electoral comparada. Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica*, Costa Rica, CAPEL, 1986

Orozco Henríquez J. J., *Tendencias recientes en los sistemas presidenciales latinoamericanos*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. conmemorativo/2008

Orozco Henríquez J., *Las reformas electorales en perspectiva comparada en América Latina*, in *Revista de Derecho Electoral*, vol. 9/2010

Orozco Henríquez J. J., *Comentario al artículo 49 de la Constitución*, in Aa.Vv., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Città del Messico, Colección Popular Ciudad de México, Serie Textos Jurídicos, 1993

Ortega J., *Hacia un nuevo federalismo*, in D. Valadés - R. Gutiérrez Rivas (a cura di), *Economía y Constitución*, Città del Messico, UNAM, 2001

Ortega Martínez L., *Las operaciones ideológicas y políticas en la construcción de un nuevo proyecto económico (y social) para Chile, 1950-1970*, in *Espacio Regional*, n. 11/2015

Ortega Ortiz R. Y., *De la hegemonía al pluralismo: elecciones presidenciales y comportamiento electoral, 1976-2006*, in S. Loeza - J. F. Prud'homme (a cura di), *Los grandes problemas de México, Instituciones y Proces Políticos*, Città del Messico, El Colegio de México, 2010

Ortiz Hernández C., *Aspectos generales de la reforma constitucional en materia político-electoral 2014, en México*, in *Letras Jurídicas*, n. 35/2017

Ortiz L., *Facultades del Presidente de la República en la celebración de tratados internacionales*, in Aa.Vv., *Ensayos en torno a una propuesta de reforma constitucional en materia de política exterior y derechos humanos*, Città del Messico, Porrúa, Universidad Iberoamericana, 2004

Ortiz Lemos A., *Sociedad civil y Revolución Ciudadana en Ecuador*, in *Revista mexicana de Sociología*, n. 4/2014

Pachano S., *Presidencialismo y parlamentarismo*, in *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, n. 3/1998

Pagano F. F., *Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"*, in *Diritti comparati*, n. 2/2019

Paniagua J. L., *España: un parlamentarismo racionalizado de Corte Presidencial*, in J. Lánzaró (coord.), *Presidencialismo y parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional: Argentina, Brasil, Chile, España, Italia, México, Portugal y Uruguay*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012

Paoli Bolio F. J., *Influencia de la constitución de Cádiz en Iberoamérica*, in *México en Cádiz, 200 años después. Libertades y democracia en el constitucionalismo contemporáneo*, Città del Messico, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015

Paramio L., *Crisis y cambio del modelo económico in Historia contemporánea de América Latina*, vol. VI: *Reformas económicas y consolidación democrática*, Madrid, Síntesis, 2006

Partlett W., *The Dangers of Popular Constitution-Making*, in *Brooklyn Journal of International Law*, n. 38/2012

Patiño Camarena J., *Nuevo derecho electoral Mexicano*, Città del Messico, UNAM

Patterson V. J. T., *La presidenza Americana dal 1940*, in T. Bonazzi (a cura di), *La costituzione statunitense e il suo significato odierno*, Bologna, il Mulino, 1988

Pavani G., *El gobierno local. De los antiguos modelos europeos al nuevo paradigma latinoamericano*, Santiago del Cile, Olejnik, 2019

Pavani G., *Stato unitario e Stato federale in America Latina: due categorie in evoluzione*, in S. Bagni – S. Baldin (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, Torino, Giappichelli, 2021

Paz Patiño S., *Una mirada retrospectiva sobre la asamblea constituyente en Bolivia*, in *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, n. 2/2007

Pazmiño Freire P., *Algunos elementos articuladores del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, in *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n. 67/68, 27

Pedroza de la Llave S. T., *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su Evolución y Funcionamiento actual*, Città del Messico, Porrúa, 2003

Pegoraro L. - Rinella A., *Sistema costituzionali comparati*, Torino, Giappichelli, 2017

Pegoraro L., *Comparare l'America latina (e in America latina). Introduzione critica*, in S. Bagni - S. Baldin (a cura di), *Latinoamérica. Viaggio nel costituzionalismo comparato dalla Patagonia al Río Grande*, Torino, Giappichelli, 2021

Pellegrini B., *Por un solo voto queda rechazada la iniciativa popular de norma que proponía un sistema bicameral*, in *La Neta*

Penfold M. - Corrales J. - College A. - Hernández G., *Los Invencibles: La reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina*, in *Revista de Ciencia Política*, vol. 34, n. 3/2014

Peña M., *Mecanismos de participación ciudadana en la Convención Constitucional*, in *Temas de la Agenda Pública*, a. 16, n. 141/2021, Centro de Políticas Públicas UC.

Peschard J., *De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales*, in S. Loaeza - J. F. Prud'homme (a cura di), *Los grandes problemas de México, Instituciones y Proces Políticos*, Città del Messico, El Colegio de México, 2010

Picarella L., *Presidencialización y personalización en el Sistema Político Español, 1975-2008*, in *Revista Enfoques*, vol. VII, n. 11/2009

Picazo M. I. - Pierre C., *La educación como derecho social: la construcción del referencial de acción pública del movimiento estudiantil chileno*, in *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 25/2016

Piergigli V., *Dagli "stati di eccezione" al processo costituente. Una ricostruzione della recente esperienza cilena*, in *Dpce online*, n. 1/2021

Pierini A., *I sistemi elettorali nell'ordinamento degli Stati Uniti d'America*, in M. Oliviero - M. Volpi (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Torino, Giappichelli, 2007

Pinelli C., *Forme di Stato e forme di governo*, Napoli, Jovene, 2009

Pisarello G., *Procesos constituyentes. Caminos para la ruptura democrática*, Madrid, Trotta, 2014

Pizarro Hofer R., *Chile: rebelión contra el Estado subsidiario*, in *El trimestre económico*, vol. LXXXVII (2), n. 346/2020

Pizzetti F. G., *Bush v. Gore*, Torino, Giappichelli, 2002

- Poguntke T. – Webb P., *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2007
- Poo P., *Análisis del resultado de las elecciones a la Convención Constitucional. Un abordaje desde los bienes de la naturaleza*, Heinrich Böll Stiftung. Cono Sur, 2020
- Portilla Gómez J. M.,. *El Senado como Cámara de control de la política exterior*, in P. Galeana (a cura di), *Organización y Funciones del Senado*, Città del Messico, Comisión Especial Encargada de los Festejos del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución Mexicana del Senado de la República, 2010
- Preciado J. - Hernández J., *Conago y el nuevo federalismo mexicano*, in *Estudios Jaliscienses*, 2005
- Prillaman W., *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America*, New York, Praeger, 2000
- Puente Martínez K., *Bicameralismo en la Constitución mexicana y en perspectiva comparada. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, in G. Esquivel - F. Ibarra Palafox - P. Salazar Ugarte (a cura di), *Cien ensayos para el Centenario*, Città del Messico, UNAM, IJ, Instituto Belisario Domínguez, 2017
- Quintero C., *El principio de separación de los poderes y su adopción en Iberoamérica*, in *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, n. 3/1987
- Quintero Nader F., *El sistema electoral en Chile*, in *Justicia Electora. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, n. 14/2000
- Quiroz Villalobos M. E., *Participación popular y presidencialismos fuertes en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, in *Revista Derecho del Estado*, n. 44/2019
- Quiroz Villalobos M. E., *Participación popular y presidencialismos fuertes en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, in *Revista Derecho del Estado*, n. 44/2019
- Rabasa E. O., *La Constitución y la dictadura*, Città del Messico, Comité de asuntos editoriales H. Cámara de Diputados – LVII Legislatura, 1999
- Rabasa E. O., *La Constitución y la Dictadura*, Città del Messico, Porrúa, 1982
- Rabasa E. O., *La Constitución y la dictadura*, Città del Messico, Porrúa, 1956
- Rabasa E. O., *La Historia de las Constituciones Mexicanas*, Città del Messico, UNAM, 2000

Rabe S. G., *Kissinger and Latin America: Intervention, Human Rights, and Diplomacy*, Ithaca, Cornell University Press, 2020, capitolo IV – *Mass Murder and International Assassination*

Ragone S. - Núñez Leiva J. I., *Algunas coordenadas esenciales sobre la Convención Constitucional*, in *Dpce online*, n. 1/2021

Raigosa Sotelo L., *La comisión permanente del Congreso de la Unión*, Città del Messico, Porrúa, 2006

Rama G., *La democracia en Uruguay. Cuadernos del Rial*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987

Ramirez Arrayas J. A., *Chile: la incostitucionalidad del sistema electoral*, in (a cura di) M. Carducci, *Il costituzionalismo «parallelo» delle nuove democrazie. Africa e America Latina*, Milano, Giuffrè Editore, 1999

Ramos S., *Panorama de la reelección presidencial en América Latina durante el siglo XXI*, in *Sathiri: Sembrador*, n.(16)1/ 2021

Rendón Corona A., *La democracia semidirecta. Referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato*, in *Iztapalapa*, n. 48/2000

Rescigno G. U., *Forme di Stato e forme di governo*, in *Encicl. Giurid. XIV*, Roma, 1989

Reveles F. (a cura di), *Partido Revolucionario Institucional: Crisis y refundación*, Città del Messico, UNAM-Gernika, 2003

Reveles Vázquez F. - Moreno Delgado D. P., *La ilusión democrática en México: la revocación del mandato presidencial de 2022*, in *El Cotidiano*, luglio-agosto, 2022

Reveles Vázquez F., *El Presidente de la República y su Cuarta Transformación: desequilibrio de poderes y resistencia a la rendición de cuentas*, in *Cotidiano - Revista de la Realidad Mexicana*, gennaio-febbraio 2021

Reyes Heróles J., *Federalismo y centralismo, México: historia y política*, Madrid, Tecnos, 1987

Reynoso V., *Sistemas electorales y sistemas de partidos en el México contemporáneo (1917-2017)*, in *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 2017

Riggs F. W., *La supervivencia del presidencialismo en Estados Unidos: prácticas paraconstitucionales*, in Consejo para la consolidación de la democracia, *Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la reforma constitucional*, Buenos Aires, Eudeba, 1988

- Ríos L., *El presidencialismo en la República de Chile*, in *Revista de Derecho Público*, n. 79/2013
- Ríos Ruíz A., *Consideraciones en torno al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, in *Ius Comitiãlis*, 2019
- Ríos Vega L. E. – Spigno I. (dir.), Esquivel Alonso Y. - Alfredo Dávila Aguilar C. (coord.), *La reelección en América Latina en el siglo XXI*, Tirant lo blanch, 2021
- Rivera Pineda A. - Villabella Armengol C. M., *División de poderes y forma de gobierno. El presidencialismo en América Latina*, in D. Valadés - M. Carbonell (a cura di), *El Estado constitucional contemporáneo*, tomo II, Città del Messico, UNAM, 2006
- Rodríguez Saldaña M., *Reformas constitucionales y reelección presidencial en Iberoamérica*, in J. M. Serna de la Garza (a cura di), *Contribuciones al Derecho Constitucional*, Città del Messico, UNAM, III, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2015
- Rojas Aravena F. - Stefoni C. (ed.), *El “caso Pinochet”. Visiones hemisféricas de su detención en Londres*, Flacso-Chile, 2001
- Rolla G., *Pensiero federale e federalizing processes*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2/2022
- Romero S., *Parlamentarismo e Presidencialismo na República Brasileira*, Río de Janeiro, Companhia Impressora, 1893
- Rosende F. (ed.), *La Escuela de Chicago. Ensayos en Honor a Arnold Harberger*, Santiago del Chile, Ediciones UC, 2016
- Rozo Acuña E., *Il costituzionalismo del Messico e dell’America Centrale. Evoluzione politico-costituzionale e carte costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2008
- Rozo-Acuña E., *Guia Bibliografica Elemental sobre el pnder ejecutivo en America latina* (Atti Convegno Presidenzialismo in America Latina, Roma, 1978
- Rubio Apiolaza P., *Los civiles de Pinochet. La derecha en el régimen militar chileno*, Santiago del Chile, DIBAM, 2013
- Ruiz J. F., *Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora*, in *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 37/2017
- Ruiz-Tagle P. - Cristi P., *La República en Chile. Teoría del Constitucionalismo Republicano*, Santiago del Chile, LOM, 2006

Ruiz-Tagle P., *Cinco repúblicas y una tradición. Constitucionalismo chileno comparado*, Santiago del Cile, LOM, 2016

Ruiz-Tagle P., *Democracia y constitucionalismo ejecutivo en Latinoamérica y Chile*, in R. Cristi - P. Ruiz-Tagle, *El constitucionalismo del miedo*, Santiago del Cile, LOM, 2014

Ruiz-Tagle P., *La trampa del neopresidencialismo: la Constitución "Gatopardo"*, in R. Cristi - P. Ruiz-Tagle, *La República en Chile. Teoría y práctica del constitucionalismo republicano*, Santiago del Cile, LOM, 2006

Rumié Rojo S. A., *Chicago Boys en Chile: neoliberalismo, saber experto y el auge de una nueva tecnocracia*, in *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, n. 235/2019

Saati A., *The Participation Myth, Outcomes of participatory constitution building processes on democracy*, Umeå University, 2015

Sabsay D. A., *La Constitución y la transición a la democracia en América Latina. Ensayos selectos*, Santiago de Chile, Ediciones Jurídicas, Olejnik, 2019

Sacerdoti Mariani G. – Reposo A. – Patrono M., *Guida alla Costituzione degli Stati Uniti d'America*, Firenze, Sansoni, 1991

Sagüés N. P., *La Constitución bajo tensión. Colección Constitución y Derechos*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales, 2016

Salazar C. L., *México 2000: alternancia y transición a la democracia*, Città del Messico, Cal y Arena, 2001

Salazar P., *El poder sobre el derecho. El caso de la consulta popular para juzgar a los expresidentes*, UNAM, IJ, 2021

Salazar Ugarte P., *El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano (una perspectiva crítica)*, in L. R. González Pérez - D. Valadés (a cura di), *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, Città del Messico, UNAM, 2013

Saldaña J., *Reformas constitucionales en el Chile democrático: análisis de tendencias 1992-2008* in C. Fuentes (a cura di), *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Claudio Fuentes (editor), 2010

Salerno M., *La Costituzione di Querètaro tra diritti fondamentali e principi di costituzione economica*, in *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 42/2020

Salgado Pesantes H., *Lecciones de Derecho Constitucional*, Quito, Ediciones Legales, 2012

Salmorán G., *Bolivia, Ecuador y Venezuela: ¿un nuevo constitucionalismo latinoamericano o nuevas autocracias plebiscitarias?*, in *Diritto & Questioni Pubbliche*, vol. 16, n. 2/2016

Sánchez Agesta L., *Curso de derecho constitucional comparado*, Madrid, Universidad de Madrid, 1980

Sánchez Agesta L., *Principios de Teoría Política*, Madrid, Editora Nacional, 1976

Sartoretti C., *L'autonomia municipale negli Stati Uniti del Messico*, in *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 41/2019

Sartori G., *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 2004

Sartori G., *La rappresentanza politica*, in Biblioteca del Senato "Giovanni Spadolini", *La lezione di Sartori. La rappresentanza politica*, 2018

Sartori G., *Ni presidencialismo ni parlamentarismo*, in J. J. Linz - A. Valenzuela (a cura di), *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza, 1997

Sartori G., *Partiti e sistema di partito*, Firenze, Editrice Universitaria, 1965

Saunders C., *Constitution-making in the 21st century*, in *International Review of Law*, n. 4/2012

Schlesinger A. M., *I cicli della storia americana*, Pordenone, Edizioni Studio Tesi, 1991

Schlesinger V. A., *The Imperial Presidency*, Boston, Houghton Mifflin, 1973

Schmitt C., *La dittatura*, Settimo Sigillo-Europa, trad. a cura di A. Caracciolo, 2015

Schuster Ubilla S. - Santos Pérez A. - Miranda Leibe L. - Roque López B. - Arce-Riffo J. - Medel Vera E., *Una mirada al movimiento feminista en Chile del año 2018*, in *Iberoamericana*, n.72/2019

Scott M. - Pilar D., *The Success of Presidentialism? Breaking Gridlock in Presidential Regimes*, in D. Valadés - J. M. Serna (a cura di), *El gobierno en América Latina ¿presidencialismo o parlamentarismo?*, Città del Messico, UNAM, IJ, 2000

Scuccimarra L., *Proteggere l'umanità. Sovranità e diritti umani nell'epoca globale*, Bologna, il Mulino, 2016

Seara Vázquez M., *La política exterior de México. La práctica de México en el derecho internacional*, Città del Messico, Esfinge, 1969

Sepúlveda Hales B. - Vivaldi Macho Y L., *¿Puede una nueva Constitución fortalecer la respuesta del Estado ante las emergencias?* in Aa. Vv., *Estado, pandemia y crisis social*, in *Revista Anales Séptima Serie*, n. 17/2020

Serna De La Garza J. M. (a cura di), *El sistema federal mexicano: trayectorias y características*, Secretaría de Cultura, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, III, UNAM, Città del Messico, 2016

Serna de la Garza J. M., *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, Città del Messico, UNAM, 1998,

Serna de la Garza J. M., *The constitution of Mexico: a contextual analysis*, Oxford-Portland, Oxford University Press, 2013

Serna De La Garza M., *La lógica centralizadora del sistema federal mexicano*, in D. Valadés - J. M. Serna De La Garza (a cura di), *Federalismo y Regionalismo*, Città del Messico, UNAM, 2005

Serrafero M D., *Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto*, in *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, n. 2/1998

Serrafero M. D. - Eberhardt M. L., *Salidas anticipadas y sucesión. La revocatoria de mandato al servicio de la competencia política*, in *Revista de Sociología e Política*, vol. 28, n. 74/2020, 13

Serrafero M. D., *La reelección presidencial indefinida en América Latina*, in *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, n. 54/2011

Serrafero M. D., *Reelección presidencial en América Latina: evolución y situación actual*, Buenos Aires, Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, 2010

Servín Aguillón G., *Presidencialismo y gubernalismo en México*, in *Revista Misión Jurídica*, n. 19/2020

Share D. - Mainwaring S., *Transiciones vía transacción: La democratización en Brasil y en España*, in *Revista de Estudios Políticos*, 1986

Share D., *Transitions to Democracy and Transition Throuht Transaction* in *19 Comparative Political Studies*, n. 4/1987

Shugart M. S. – Carey J. M., *Presidenti e Assemblee. Disegno costituzionale e dinamiche elettorali*, Bologna, il Mulino, 1995

Shugart M. S. – Carey J. M., *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992

Shugart M. S. – Mainwaring S., *Presidencialismo y democracia en América latina: revisión de los términos del debate*, in M. S. Shugart - S. Mainwaring (a cura di), *Presidencialismo y democracia en América latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002

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

Sola-Morales S. - Quiroz Carvajal C., *El Mayo feminista chileno de 2018, en la cresta de la cuarta ola. Uso y apropiación de las redes sociales*, in *Revista Punto Género*, n. 15/2018

Soler Durán A., *Caudillos, conflictos y partidos en el México posrevolucionario, in Inventio, la génesis de la cultura universitaria en Morelos*, 2018

Sotillo Antezana A. R., *La nueva clasificación de los derechos fundamentales en el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, in *Ciencia y Cultura*, n. 35/2015

Soto Barrientos F., *Asamblea constituyente: la experiencia latinoamericana y el actual debate en Chile*, in *Estudios Constitucionales*, 1/2014

Soto Martínez V., *Análisis comparativo entre la Constitución vigente y el proyecto de reforma constitucional de Michelle Bachelet*, in *Serie Minutas*, n. 155/2019, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Soto Martínez V., *La participación ciudadana en el proceso constituyente ecuatoriano (2007-2008)*, in *Serie Minuta*, n. 55/2020, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Soto S., *Procedimiento y organización de la Convención para aprobar un texto de nueva Constitución. Presentación en seminario “Convención y Nueva Constitución. Coloquios virtuales sobre el reglamento*, Universidad de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad de Valparaíso, 2020

Soto V. - Ferrero M., *Participación ciudadana, fortalecimiento democrático y mecanismos de incidencia en los procesos constituyentes*, in *Serie Informes*, n. 22/2021, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile;

Soto Velasco S., *La hora de la re-constitución. Una guía para la Convención*, Santiago del Chile, Ediciones UC, 2020

Spoon J.-J. - Pulido A., *Candidaturas “sandías” en las elecciones legislativas en México*, in *Oraculus – elecciones*, 29/01/2021

Stabili M. R., *I Chicago Boys e le origini delle politiche neoliberiste in Cile*, in *Ricerche di storia politica*, n. 1/2021

Stegher G., *la sicurezza alimentare come nuova frontiera del costituzionalismo ambientale?*, in corso di pubblicazione

Stepard A. - Skach C., *Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism*, in *World Politics*, vol. 46, n. 1/1193

Storini C. - Alenza García J. F., *Materiales sobre neoconstitucionalismo y nuevo constitucionalismo latinoamericano*, Pamplona, Aranzadi, 2012

Storini C., *Derechos y garantías en el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, in *XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*, Madrid, 2012

Sundquist J. L., *The Decline and Resurgence of Congress*, Washington, Brookings Institution, 1981

Tapia H. R., *Reconocimiento de los pueblos indígenas en el derecho constitucional latinoamericano*, in *Serie Informe Legislativo*, n. 68/marzo 2022

Tarchi R., *La forma de gobierno en México: ¿del presidencialismo imperial a la “parlamentarización” del presidencialismo?*, in *Dpce online*, n. 3/2020

Téllez-Cuevas R., *La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y el federalismo a más de 10 años de su creación*, in *Buen Gobierno*, 2014

Tello C., *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, Città del Messico, UNAM, 2007

Tena Ramírez F., *Derecho Constitucional mexicano*, Città del Messico, Porrúa, 2013

Tena Ramírez F., *Derecho Constitucional mexicano*, Città del Messico, Porrúa, 2010

Tena Ramírez F., *El poder ejecutivo y las relaciones exteriores*, in Aa.Vv., *La constitución y las relaciones exteriores de México*, Città del Messico, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Mexicano “Matías Romero” de Estudios Diplomáticos, 1977

Testa L., *Il bilancio pubblico in Messico: un diritto “di transizione”*, in *Dpce online*, 2020

Thompson J., *La reelección y sus implicaciones para la equidad en la contienda electoral*, in *Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales*, San José, Cuadernos de Capel, IIDH, vol. 57/2012

- Torre A., *Poteri del Primo Ministro e organizzazione ministeriale nell'esecutivo di Tony Blair*, in *Dpce*, n. 1/2002
- Torres Estrada P., *Federalismo e municipalità in Messico e Venezuela*, in G. Pavani - L. Pegoraro (a cura di), *Municipi d'Occidente*, Roma, Donzelli, 2006
- Torres Mejía D., *Proteccionismo político en México, 1946-1977*, Città del Messico, UNAM, 2001,
- Tórtora Aravena H., *El "Buen Vivir" y los derechos culturales de naturaleza colectiva en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano Descolonizador*, in *Revista de derecho (Coquimbo. En línea)*, n. 28/ 2021
- Treminio Sánchez I., *La reforma constitucional de Rafael Correa. El caso de la reelección presidencial en Ecuador*, in *América Latina Hoy*, vol. 67/2014
- Treminio Sánchez I., *Las reformas a la reelección presidencial del nuevo siglo en América Central. Tres intentos de reforma y un golpe de Estado*, in *Política y gobierno*, vol. XXII, n. 1/2015
- Treminio Sánchez I., *Las reformas a la reelección presidencial en América Latina*, in *Estudios Sociológicos*, vol. 31, n. 91/2013
- Ugalde L. C. - Rivera Loret de Mola G., *La reelección en México: antecedentes y retos de la reforma electoral de 2013*, in *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, n. 6/2014
- Undurraga T., *Divergencias. Trayectorias del neoliberalismo en Argentina y Chile*, Santiago del Cile, Universidad Diego Portales, 2014
- Undurraga V., *Engendering a constitutional moment: The quest for parity in the Chilean Constitutional Convention*, *I•CON*, vol. 18, n. 2/2020
- Valadés D., *Consideraciones preliminares*, in D. Valadés - J. M. Serna De La Garza (a cura di), *Federalismo y Regionalismo*, Città del Messico, UNAM, 2005, IX
- Valadés D., *Constitución y política*, Città del Messico, UNAM, 1994
- Valadés D., *De la Constitución de 1857 a la de 1917*, in Á. Figueruelo Burrieza - M. Iglesias Báñez (a cura di), *100 Años de la Constitución Mexicana de Querétaro. Balance y Perspectivas*, Tirant lo Blanch, ARS IVRIS, 2018
- Valadés D., *El control del poder*, Città del Messico, UNAM, IIIJ, 1998

Valadés D., *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, in *Boletín mexicano de derecho comparado*, Città del Messico, vol. 44, n. 130/2011

Valadés D., *Formación y transformación del sistema presidencial en América Latina. Una reflexión sobre el ius constitutionale commune latinoamericano*, in H. Fix Fierro - A. von Bogdandy - M. Morales Antoniazzi (a cura di), *Ius constitutionale commune en América Latina. Rasgos, potencialidades y desafíos*, Città del Messico, UNAM, Max-Planck-Institut, Instituto Iberoamericano De Derecho Constitucional, 2014

Valadés D., *Gobierno y Congreso: necesidad de una relación simétrica*, in C. Mora-Donatto (a cura di), *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Città del Messico, UNAM, 2002

Valadés D., *La Comisión Permanente del Congreso de la Unión*, in *Revista de la Facultad de Derecho de México*, n. 113/1979

Valadés D., *La dictadura constitucional en América Latina*, Città del Messico, UNAM, 1974

Valadés D., *La formación del sistema presidencial latinoamericano (Un ensayo de cultura constitucional)*, Città del Messico, UNAM, IIJ, 2007

Valadés D., *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, Città del Messico, UNAM, 2011

Valadés D., *Las relaciones de control entre el Legislativo y el Ejecutivo en México*, in *Constitución y política*, Città del Messico, UNAM, 1994

Valadés D., *Presupuestos históricos del federalismo mexicano*, in D. Valadés - J. Carpizo, *Problemas del federalismo mexicano*, in G. Trujillo (a cura di), *Federalismo y regionalismo*, Madrid, CEC, 1979

Valadés D., *Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano*, in M. Alcántara Sáez - E. Hernández Norzagaray (a cura di), *México: el nuevo escenario político ante el bicentenario*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2009

Valdés D., *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*, Città del Messico, FCE, 2008

Valdés J. G., *Pinochet's Economists: The Chicago School of Economics in Chile*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995

Valdés Robledo S., *La transición: México, ¿del presidencialismo al semipresidencialismo?*, Città del Messico, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2006

Valencia Escamilla ., *Representación y reelección legislativa México: la elección federal de 2021*, in *Revista Mexicana de Opinión Pública*, n. 32/2022

Valenzuela A., *La política de partidos y la crisis del presidencialismo en Chile: una propuesta para una forma parlamentaria de gobierno*, in J. J. Linz - A Valenzuela (a cura di), *Las crisis del presidencialismo: el caso de Latinoamérica*, Madrid, Alianza, 1998

Valenzuela A., *Régimen político y gobernabilidad: la reforma pendiente en América Latina*, in F. González Márquez (a cura di), *Iberoamérica 2020: Retos ante la crisis*, Madrid, Fundación Carolina, Editorial Siglo XXI, 2009

Valenzuela A., *The breakdown of Democracy Regimes: Chile*, Baltimora, Johns Hopkins University Press, 1978

Valenzuela A., *The breakdown of Democracy Regimes: Chile*, Baltimora, Johns Hopkins University Press, 1978, 44.

Valenzuela G. J., *1920-924: ¡... y venían de una revolución! De la oposición civil a la oposición militar*, in M. Amparo Casar - I. Marván Laborde (a cura di), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, Città del Messico, Taurus, Cide, 2002

Véliz C., *La tradición centralista de América Latina*, Barcellona, Ariel, 1984

Verdugo M. - Pfeffer E. - Nogueira H., *Derecho Constitucional*, Tomo II, 2.a ed., Santiago del Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1999

Verdugo S., *Algunos criterios para el reglamento de la Convención*, Santiago, Centro de Estudios Horizontal, 15/10/2021

Vergara P., *Auge y caída de neoliberalismo en Chile: un estudio sobre la evolución ideológica del régimen militar*, Santiago, Flacso, 1984

Viciano Pastor R. - Martínez Dalmau R., *Presentación. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, in Aa. Vv., *El nuevo constitucionalismo en América Latina*,

Viciano Pastor R. (a cura di), *Estudios sobre el nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012

Viciano Pastor R., *Conferenza al Congreso Internacional por el 10º Aniversario de la Constitución Venezolana*, Caracas, 7-9 dicembre 2009

Vidal Molina P. (a cura di), *Neoliberalismo, Neodesarrollismo y Socialismo bolivariano. Modelos de desarrollo y Políticas públicas en América Latina*, Ariadna Ediciones, Santiago del Chile, 2019

- Vidal Prado C., *Il presidenzialismo e il sistema parlamentare di governo in Spagna*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2001
- Viera C., *El problema constitucional chileno: ¿Superar el Estado subsidiario?*, in *Política. Revista De Ciencia Política*, n.2/2020
- Villabella Armengol C. M., *Constitución y Democracia en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, in *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, n. 25/2010
- Villabella C., *Las Constituciones de Iberoamérica*, Habana, EMPES, 2002
- Villena Herrera F., *El constitucionalismo en Chile. La democracia lejos del poder constituyente originario*, in J. E. Gajardo Falcón - F. Zúñiga Urbina, *Constitucionalismo y procesos constituyentes*, Santiago del Cile, Thomson Reuters, 2018
- Vizioli N., *Da un plebiscito all'altro. La parabola partecipativa del procedimento costituente cileno*, in *Dpce online*, n. 2/2022
- Volpi M., *Libertà e autorità*, Torino, Giappichelli, 2016
- Von Baer E., *Sistema binominal: consensos y disensos* in A. Fontaine - C. Larroulet - J. Navarrete - I. Walker (a cura di), *Reforma del Sistema Electoral Chileno*, Santiago del Cile, PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y Cieplan, 2009
- Wayne S. J., *The Legislative Presidency*, New York, Harper & Row, 1978
- Weldon J., *El proceso presupuestario en México: defendiendo el poder del bolsillo*, in *Perfiles latinoamericanos*, 1997
- Weldon J., *The Political Sources of Presidentialismo in Mexico*, in S. Mainwaring - M. S. Shugart (a cura di), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 1997
- Welp Y. – Soto F., *Más allá de modas y cortinas de humo: la deliberación ciudadana en cambios constitucionales*, in *Revista Española de Ciencia Política*, n. 50/2019
- Welp Y., *El referéndum contra el status quo*, in *Dialogos Latinoamericanos*, 10(16)/2009
- Wheare K., *The federal government*, Londra, Oxford University Press, 1963
- Wilson W., *Congressional Government: A Study in American Politics*, Boston, Houghton, Mifflin and Company, 1885
- Woldenberg J., *Historia mínima de la transición democrática en México*, Città del Messico, El Colegio de México, 2012

- Wolf E., *Peasant Wars of the Twentieth Century*, New York, Harper and Row, 1969
- Zaffaroni R., *La Naturaleza con Derechos. De la filosofía a la política*, Quito, 2011
- Zafra Víctor M., *El concepto de representación política en la teoría de la democracia de Giovanni Sartori* in *Revista Española de Ciencia Política*, n. 39/2015
- Zamitiz Gamboa H., *La reforma político-electoral 2014-2015: ¿híbrido institucional o avance gradual del sistema democrático en México?*, in *Estudios Políticos*, n. 40/2017
- Zamorano Farías R., *Sistemas de gobierno en América Latina. El caso chileno*, in *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 38/2018
- Zanatta L., *Storia dell'America Latina contemporanea*, Roma - Bari, Laterza, 2010
- Zanatta L., *Una nuova fase per l'America Latina*, il Mulino, n. 1/2015
- Zapata Cruz J. C., *Facultades coincidentes y facultades implícitas en México*, in *Hechos y Derechos*, UNAM, n. 42/2017
- Zilla C. - Schreiber F. F. N., *The Constitutional Process in Chile. The South American Country Is Searching for a New Social Contract*, in *SWP Comment*, n. 17/2020
- Zovatto D. - Jaraquemada M., *Análisis de las elecciones en Chile*, in *Idea Internacional. News*, 28/05/2021
- Zúñiga Urbina F. - Alvarado Parra E., *Nueva Constitución y política constitucional*, Thomson Reuters, 2021
- Zúñiga Urbina F., *Nueva Constitución para Chile. Las "bases" y las nuevas ideas políticos-constitucionales*, in *Revista De Derecho Público*, n. spe. marzo/2014
- Zuñiga Urbina F., *Nueva Constitución: Reforma y poder constituyente en Chile*, in *Serie Doctrina Jurídica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, n. 482/2014

PRINCIPALE DOCUMENTAZIONE CONSULTATA – II parte

AMLO, *Lic. Andrés Manuel López Obrador*

Cámara de Senadores de México, *Comparativo de las constituciones de los regímenes presidenciales en América Latina*

Central Electoral, *Prepara INE las elecciones más grandes de la historia el próximo 6 de junio*, 03/01/2021

Central Electoral, *Se celebra Jornada Electoral 2022 en Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas*, 05/06/2022

DECRETO por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican.

DECRETO por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato

Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban las recomendaciones para el desarrollo de campañas políticas que podrán seguir los partidos políticos nacionales y candidaturas independientes en el marco de la contingencia sanitaria por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)*, 13/04/2021

ETELLEKT, *Quinto Informe de Violencia Política en México*, 30/05/2021

INE, *Calendario Electoral 2021*

INE, *Elecciones Federales 2018 - Programa de Resultados Electorales Preliminares*

INE, *Numeralía. Proceso Electoral 2017-2018*, 26-279, 2018

Instituto de Investigación Parlamentaria. Congreso del Estado de Sinaloa, *Iniciativa preferente*, maggio 2019

Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución mexicana, Secretaría de Gobernación, *Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo Mexicano*, Città del Messico, 1991

OEA, *Informe preliminar de la misión de visitantes extranjeros de la Organización de los Estados Americanos para las elecciones federales y locales en México*, 08/06/2021

Risultati elaborati dall'*Instituto de Investigaciones Sociales* dell'UNAM a partire dai dati del *Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP)*, consultati il 7 giugno 2021

Tribunal Electoral del Estado De México, *Boletín de prensa*, 16/09/ 2021

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Determina TEPJF ajustar diputación federal de representación proporcional del PVEM para lograr la paridad en la Cámara de Diputados*, 28/09/2021

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *TEPJF determina sustituir diputaciones del PAN que no acreditaron pertenecer a la comunidad indígena de San Juan Tetelcingo*, 28/09/2021

PRINCIPALE DOCUMENTAZIONE CONSULTATA – III parte

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (a cura di), *Constituciones políticas y Actas constitucionale*

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (a cura di), *Ley N°20.840, pone fin al sistema electoral binominal creando un sistema proporcional inclusivo*, in *Historia Política > Procesos eleccionarios*, 2015

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, *Inicio debate constitucional*

Centro de Estudios Públicos, *Boletín Del Monitor Constitucional*

Comparado indicaciones segundo informe, 10/04/2022

Consolidado normas aprobadas para la propuesta constitucional por el Pleno de la Convención

Convención Constitucional, *Página web*, sez. “noticias” e “documentos”

DFL 2 fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley n°18.700, Órgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, Ministerio Secretaría General de la Presidencia

Fundación Jaime Guzmán, *Procesos constituyentes comparados: Bolivia, Colombia y Venezuela*, n. 290/2020

Idea International., *The Role of Constituent Assemblies in Constitution Making*, 2005

Informe de la Comisión sobre Sistema político, Gobierno, Poder legislativo y Sistema electoral recaído en las iniciativas convencionales, populares e indígenas constituyentes, que establecen las normas para regular el Estado Plurinacional, el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Sistema Electoral y las Organizaciones Políticas, 14/03/2022

Informe de la Comisión sobre Sistema político, Gobierno, Poder legislativo y Sistema electoral sobre segunda propuesta de norma constitucional de disposiciones que no

alcanzaron el quorum de 2/3 en la votación en particular del segundo informe, 30/04/2022

Informe de reemplazo de la Comisión sobre Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral sobre los artículos rechazados en general del primer informe

La Neta, *Boletín diario*

Ley 21200 Modifica el capítulo XV de la Constitución Política de la República, Ministerio Secretaría General de la Presidencia

Ley 21216 Modifica la Carta Fundamental para permitir la conformación de pactos electorales de independientes y garantizar la paridad de género en las candidaturas y en la integración del órgano constituyente que se conforme para la creación de una Nueva Constitución Política de la República, Ministerio Secretaría General de la Presidencia

Ministerio Secretaría General de la Presidencia, *Gobierno da urgencia a proyecto que busca acercar a las y los electores los locales de votación e introduce medidas para facilitar el plebiscito de salida, 5/04/2022*

Moreno Soza V. H., *Claves de esta semana en la Convención Constitucional*, in *UChile Constituyente*, Università del Cile

Observatorio Latinoamericano sobre el proceso constituyente de Chile e nel dettaglio: *La undécima semana de la Convención Constitucional: el debate por los 2/3, 21/09/2021; La décima semana de la Convención Constitucional: la Constituyente bajo la lupa, 14/09/2021*

Observatorio Nueva Constitución e nel dettaglio: *Análisis Constituyente n°1: La instalación de la Constituyente, 06/07/2021; Análisis Constituyente N°14: Buenas noticias, desafíos y controversias en la aprobación del reglamento, 9/10/2021; Una discusión constitucional con participación ciudadana. Propuesta para un diálogo deliberativo entre convencionales y ciudadanía*

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

PNUD, *Consideraciones para el reglamento de la Convención Constitucional. Aprendizajes de la experiencia internacional*, Cile, 2021

Proceso Constituyente en Chile: Reflexiones desde las Regiones. Documento de Trabajo, Cile, aprile- novembre 2016

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Consideraciones para el reglamento de la convención constitucional. Aprendizajes de la experiencia internacional*, marzo 2021

Servel, *¿En qué consiste el cargo de Consejera/o Regional?*, 29/10/2021

Servel, *Servel entrega boletín final y hace positivo balance de doble jornada de elecciones*, 17/05/2021

Servel, *Servel inició la jornada llamando a informarse por fuentes oficiales y no difundir noticias falsas*, 21/11/2021

Ringraziamenti

Questi ringraziamenti non possono che iniziare con il professor Fulco Lanchester a cui devo la passione per il diritto costituzionale comparato e il rigore nel suo studio. Posso senza alcun dubbio affermare che senza il professor Lanchester non avrei intrapreso questo percorso.

Un grazie di cuore alla mia maestra, la professoressa Giulia Caravale, senza la quale questo percorso non lo avrei concluso. Grazie prof. per avermi guidata, consigliata e aver creduto in me, per essere, nei momenti di difficoltà e dopo ogni delusione, il porto sicuro dove potermi rifugiare.

Questo percorso non sarebbe stato lo stesso se il professor Francisco Balaguer Callejón non mi avesse accolta nella scuola di Granada, se non avesse attentamente seguito il mio lavoro di tesi e il mio percorso di dottorato. Per questo non potrò mai essergli grata abbastanza.

Un ringraziamento sincero ad entrambi i miei tutor anche per essere una grande fonte di ispirazione.

Durante questi anni ho avuto l'onore di conoscere professori attenti e disponibili che ringrazio sinceramente e in particolare i professori Giuseppe de Vergottini, Diego Valadés e Francisco Zúñiga.

Così come ringrazio di cuore la professoressa Adolaración Galera e i professori Gregorio Cámara, José Antonio Montilla, Baldomero Oliver, Juan Francisco Sánchez Barrilao, Enrique Guillén, Miguel Azpitarte, Augusto Aguilar, Antonio Pérez Miras e Miguel Arjona, ognuno di voi mi ha insegnato molto e mi ha mostrato che un'università diversa è possibile.

I miei mesi granadini non sarebbero stati gli stessi senza Giacomo, Eloísa, Luis Fernando, Daniela, Belén e Francisco: colleghi, amici, compagni di avventure. Un ringraziamento speciale va ad Antonio e Giacomo per essere un punto di riferimento, per essere sempre disponibili all'ascolto e al confronto. Voglio a tutti voi un gran bene.

Granada mi ha accolta, mi ha spesso ricordato di amare quello che faccio, mi ha fatto maturare dal punto di vista personale e accademico. Non ci sono sufficienti parole per descrivere quanto io sia grata di ciò, come non lo sarebbero per ringraziare l'Università che chiamo casa o meglio per ringraziare le professoresse Laura Frosina, Paola Piciacchia

e Astrid Zei per i consigli che in questi anni non mi hanno mai fatto mancare; il Professor Stefano Ceccanti per i continui stimoli; i miei colleghi e in particolare Emanuele ed Andrea per aver avuto a che fare con ogni mio stato d'animo; Giuliaserena per essere il mio esempio. Ma non posso non ringraziare anche chi ha alleggerito questo percorso assistendomi nella ricerca delle fonti e spesso anche psicologicamente, grazie Daniela, Pina e Cristina; nella difficile burocrazia universitaria, grazie Francesca, Valentina, Antonello, Eva, Giordano e Naomi; nell'ardua ricerca di spazi dove lavorare e di pause necessarie, grazie Matteo.

Il mio dottorato non è stato un percorso facile, ne sono uscita molte volte sconfitta. Ci sono state però delle tregue. Le tregue di cui parlo non sono momenti specifici, ma il supporto di chi in questi anni è sempre stato presente, di chi mi ha vista partite, ritornare e poi ripartire e nonostante ciò non ha mai smesso di appoggiarmi e sostenermi anche nelle scelte più difficili e in quelle più folli. A Lorenzo, alla mia famiglia, alle mie amiche e ai miei amici, ogni ringraziamento sarebbe riduttivo. A mia madre, anche, per avermi cresciuta libera.