

La forma di governo del Messico: dal presidenzialismo imperiale alla “parlamentarizzazione” del presidenzialismo?

di Rolando Tarchi

Abstract: *The Mexican form of government: from the “imperial presidentialism” to a parliamentarization of the presidential system?* – The paper examines the evolution of the Mexican presidential system from a diachronic point of view. In the first part, the paper explores the historical evolution of the Mexican presidential system (paragraphs no. 1, 2, 3 and 4). In the second part of the paper, it is analyzed the traditional form of government of the Mexican legal system (paragraphs no. 5,6,7 and 8). Finally, in the third and last part, the paper retraces the current and innovative evolutions of the Mexican system (paragraphs no. 9 and 10).

Keywords: Forms of government; Presidential system; Presidentialism in Latin America; Mexico.

1. Considerazioni introduttive. Distinzione tra governo presidenziale e presidenzialismo

Tra le molteplici definizioni di forma di governo elaborate dalla dottrina italiana¹, riteniamo utile adottare quella che considera rilevanti i rapporti intercorrenti tra gli organi di vertice dello Stato in ordine alla determinazione dell’indirizzo politico generale, consistente nell’individuazione e dei fini da perseguire mediante l’attività di governo in senso lato e che si traduce nelle decisioni assunte dal potere legislativo e da quello esecutivo, sulla base del mandato ricevuto dal popolo nel momento elettorale. Una definizione comprensiva, che guarda sia alla struttura organica della forma di governo che alle dinamiche che essa in concreto assume, in conseguenza dell’assetto e dell’evoluzione dei sistemi politici. Dovendo, in questa sede, trattare un’esperienza straniera, sarà necessario ampliare l’indagine, seppur in sintesi, ai profili organizzativi del sistema costituzionale messicano.

Come noto, sulla base della Costituzione del 1917, che è ormai una delle più longeve tra quelle esistenti, il Messico ha una forma di governo di tipo presidenziale²; l’assetto dei poteri mutua, infatti, lo schema tipico di questo modello, che di solito viene elaborato guardando all’esperienza costituzionale degli U.S.A.: il

¹ V., per tutti, A. Di Giovine, *Le forme di governo*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, Bari-Roma, 2014, II, 835; M. Volpi, *Libertà e autorità*, 6° ed., Torino, 2016, 95; Id., *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2015, 133; M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali, III, Milano, 2009; F. Cuocolo, *Le forme di stato e di governo*, Torino, 1989, 40.

² Per la descrizione del sistema è fondamentale J. Carpizo: J.Carpizo, *Sistema Presidencial Mexicano: dos siglos de evolución*, Adrus, Perù, 2011.

Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale e gode, quindi, di una legittimazione popolare diretta; ad esso sono attribuite sia la funzione di Capo di Stato che di Capo di governo: il potere esecutivo, configurato dalla Costituzione (art. 80) in forma monocratica, è interamente concentrato sulla sua persona.

In secondo luogo, al Parlamento (bicamerale), eletto anch'esso a suffragio universale e diretto, è attribuita l'esclusività del potere legislativo, con limitatissime eccezioni.

In terzo luogo, i rapporti tra Esecutivo e Parlamento sono organizzati sulla base del principio della separazione dei poteri applicato in modo rigido, sia nel momento genetico dell'elezione degli organi costituzionali, sia in corso d'opera; non sono infatti previste forme di responsabilità politica di tipo fiduciario dell'esecutivo nei confronti delle Camere, né il potere, in capo al Presidente, di scioglimento anticipato delle Assemblee parlamentari, il cui mandato ha, quindi, una durata fissa, così come quello del vertice dell'esecutivo³.

Degli altri profili di disciplina del sistema ci occuperemo più avanti, per cogliere le ulteriori analogie, oltre alle differenze, col modello generale di riferimento. Preliminarmente dobbiamo rilevare come l'esperienza messicana, sia nel corso del XIX che del XX secolo abbia manifestato una tendenza assolutamente netta e prevalente, oltre che storicamente consolidata a funzionare secondo lo schema del presidenzialismo, secondo quanto è avvenuto (anche se con modalità diverse) in larghissima parte del continente latino-americano.

In effetti, in questa area il sistema di governo presidenziale ha rappresentato, con rarissime eccezioni, una costante generalizzata delle esperienze costituzionali formatesi a seguito dei processi di decolonizzazione e proseguita nel XX secolo fino ai giorni nostri, tanto da rappresentare un tratto fondamentale del diritto costituzionale comune latino-americano. Peraltro, la trasposizione in forme plebiscitarie del modello, operata a partire dalle discipline costituzionali adottate prima ancora che dagli sviluppi attuati in via di prassi, deriverebbe dall'influenza determinante esercitata dalla Costituzione francese del 1848, per il modo in cui venne di fatto applicata, almeno dopo il 1851, da Luigi Napoleone Bonaparte. Il presidenzialismo plebiscitario di matrice bonapartista si rivelò ben presto funzionale alle aspirazioni autoritarie ed alle caratteristiche proprie dei contesti sociali e politici dell'America latina⁴.

La dottrina ha da tempo rilevato come il regime presidenzialista costituisca una forma degenerativa del modello teorico del sistema presidenziale classico per come si è consolidato negli USA; nella versione presidenzialista si afferma in via di fatto e quasi sempre al di là delle stesse previsioni costituzionali, una netta prevalenza del vertice monocratico del potere esecutivo provvisto di una legittimazione popolare diretta (spesso, come in Messico, a maggioranza relativa dei suffragi), al pari delle Assemblee parlamentari, rispetto alla quale non funziona il meccanismo dei pesi e contrappesi comunque previsto dalla Costituzione, per la

³ Per la definizione del modello presidenziale si rinvia a F. Cuocolo, *op. cit.*, 49; C. Mortati, *Le forme di governo*, Padova, 1973, 301.

⁴ Riprendiamo la suggestione di D. Valadés, *El gobierno de gabinete y el neopresidencialismo latinoamericano*, www.arcaderc.org.ar/doctrina/articulos/artgobiernogabineta, 5; Id., *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 130, 2011, 287.

debolezza del sistema dei partiti e del parlamento e, talora (ma non è stato il caso del Messico), per il rilevante ruolo politico dell'esercito⁵. Per ragioni pre-giuridiche, dipendenti dai contesti sociali, economici e politici, il principio della divisione dei poteri, formalmente declinato in maniera rigida, viene di fatto abbandonato, con una concentrazione pressoché assoluta del potere nelle mani del Presidente, che, oltre ad esaurire nella sua persona il potere esecutivo, ed assume su di sé il monopolio della funzione di indirizzo politico generale, in situazioni di debolezza delle assemblee rappresentative. Questi assetti di governo sono tendenzialmente instabili ma possono acquisire stabilità sfociando, secondo le varie formule che sono state utilizzate, in sistemi a preponderanza presidenziale in forme di cesarismo rappresentativo, di presidenzialismo autoritario⁶.

Per queste ragioni si è portati a considerare negativamente il rendimento della forma di governo presidenziale nei paesi in via di sviluppo (anche dell'America latina), nei quali è stato e talora continua ad essere estremamente difficoltoso l'effettivo radicamento del principio democratico, preconditione per un regolare funzionamento delle istituzioni secondo i parametri costituzionali⁷.

Credo che la contrapposizione tra forma di governo presidenziale e degenerazione presidenzialista sia una chiave di lettura utile anche per comprendere le evoluzioni del costituzionalismo messicano, come confermano le analisi degli stessi giuristi messicani⁸.

Per quanto sia un tema che non può essere approfondito in questa sede, merita di ricordare come l'esperienza storica della forma di governo presidenziale si sia dimostrata più complessa ed articolata rispetto alla tradizionale contrapposizione tra la forma classica o pura della stessa (assumendo come prototipo quella degli Stati Uniti) ed il presidenzialismo, quale forma degenerativa, di tipo più o meno autocratico, rispetto al modello originario. Al riguardo sono state, da vari autori latino-americani, proposte tassonomie elaborate, che evidenziano la realizzazione di una molteplicità di esperienze, per la definizione delle quali si è tenuto conto di variabili e prospettive diverse, riferite sia alla disciplina giuridico-costituzionale, che agli sviluppi dei diversi sistemi politici, che, dell'interazione tra piano normativo ed effettività politico-costituzionale. La proposta più articolata distingue ben cinque tipi di sistema presidenziale con

⁵ M. Volpi, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, cit., 155.

⁶ Si tratta di formule ricorrenti in letteratura; cfr. M. Volpi, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, cit., 156; H. N. Nogueira, *I regimi presidenziali dell'America latina*, in *Quad. cost.*, 1988, 491; G. Guidi, *I sistemi a preponderanza presidenziale*, Rimini, 2000.

⁷ Cfr. J.J. Linz, A. Valenzuela (cur.), *Il fallimento del presidenzialismo*, trad. it., Bologna 1995; in questo volume, tra gli altri, A. Lijphart, *Presidenzialismo e democrazia maggioritaria: osservazioni teoriche*, 179, osserva che carattere della forma di governo, nella quale un presidente forte porta ad un sistema troppo maggioritario ed un presidente debole produce conflitti, frustrazioni e situazioni di stallo; mentre A. Stepan, C. Skach, *Presidenzialismo e parlamentarismo in una prospettiva comparata*, 224, rilevano che si afferma una democrazia di delega, nella quale il presidente plebiscitato dal popolo del libro di gestire il potere senza freni. Di personalizzazione eccessiva del potere intorno ad unico leader parla G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, 6° ed., Bologna, 2013, 148.

V., ampiamente, L. Mezzetti, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, Padova, 2003.

⁸ Cfr. J. M. Serna de la Garza, *The constitution of Mexico: a contextual analysis*, Oxford-Portland, 2013, 77, che parla di presidenzialismo per i periodi 1877-1911 e 1929-2000.

riferimento alla prospettiva giuridica (presidenzialismo, rispettivamente: puro, predominante, temperato, con “*matices*” parlamentari, parlamentarizzato) ed altri tre nella prospettiva dell’effettività costituzionale (egemonico, equilibrato, debole), con possibilità di combinazione tra i due piani⁹.

2. La forma di governo presidenziale in Messico: i precedenti storici

L’opzione per la forma di governo presidenziale, con la torsione presidenzialista, ha rappresentato il filo rosso che ha attraversato la tradizione costituzionale messicana dopo l’indipendenza, diventando uno dei cardini della costituzione materiale di questo Paese senza soluzione di continuità. Il modello, adottato inizialmente dalla Costituzione del 1824, fu replicato da quella successiva del 1857, per essere poi confermata definitivamente con la Costituzione del 1917 di cui celebriamo il centenario. Se si esclude la breve parentesi dell’impero di Massimiliano I tra il 1864 e il 1867 (peraltro non sorretto da sicura effettività)¹⁰, l’intera parabola del costituzionalismo messicano, pur nel succedersi di regimi con caratteristiche diverse, si è quindi sviluppata riconoscendo al Presidente della Repubblica un ruolo chiave nell’articolazione del sistema dei poteri pubblici.

Non è questa la sede per ripercorrere l’intera storia del costituzionalismo del Messico e della sua forma di governo e limiteremo, pertanto, la nostra analisi al regime attuale, dalle sue origini alle evoluzioni più recenti, con limitate considerazioni sui precedenti storici¹¹.

Per quanto non sia del tutto metodologicamente corretto mettere a confronto forme di governo operanti nel contesto di forme di stato non coincidenti (fino al 1917 quella messicana può essere definita come una forma di stato repubblicana e rappresentativa, ma non democratica¹²), come già ricordato, la scelta originaria per l’adozione del governo presidenziale risale alla Costituzione dell’indipendenza degli Stati Uniti messicani approvata il 4 ottobre 1824 e risulta direttamente ispirata, così come l’adozione del modello federale e il bicameralismo, ai precedenti della

⁹ Si tratta della tassonomia elaborata da J. Carpizo, *Propuesta de una tipología del Presidencialismo latinoamericano*, www.archivos.Juridicas.Unam.Mex, il quale riprende e sviluppa un intenso dibattito avviato dalle riflessioni di K. Loewenstein, “La ‘Presidencia’ fuera de los Estados Unidos”, in *Boletín Inst. Derecho Comparado de México*, México, UNAM, año II, núm. 5, 1949, 22 ss.. Il costituzionalista messicano intende riprendere la tradizione della teorica sulle forme di governo che si è occupata dei sistemi parlamentari e precisa, opportunamente, che la modellistica elaborata va riferita esclusivamente alle esperienze di governo a carattere democratico, non configurando le autocratiche forme di governo presidenziali in senso proprio.

¹⁰ Regime fondato sullo *Statuto provvisorio dell’Impero messicano*, composto da 81 articoli e ispirato alla forma di governo del Secondo impero francese e più ancora a quella dell’Austria prima delle riforme del 1867. Si trattava di una «monarchia moderata, ereditaria, con un principe cattolico» (art. 1), in cui all’imperatore spettava la sovranità e l’esercizio di essa in tutti i suoi rami in attesa che fosse stabilita l’«organizzazione definitiva dell’impero» (art. 4); cfr. J. M. Serna de la Garza, *op. cit.*, 9.

¹¹ Sui quali si rinvia a J. M. Serna de la Garza, *op. cit.*, 3 ss.; M. Olivetti, *Messico*, Bologna, 2013, 19 ss.

¹² Così M. Olivetti, *op. cit.*, 54. L’esigenza di comparare le forme di governo solo se appartenenti alla medesima forma di stato era già affermata da L. Elia, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970. Per la verità stavolta si tratta di una comparazione diacronica che sfocia nella storia costituzionale.

Costituzione degli Stati Uniti del 1787¹³ ed alla stessa Costituzione di Cadice del 1812, la cui efficacia era stata estesa anche al territorio messicano tra il 1812 e il 1814 e, successivamente, dal 1820 ed il 1823 (oltre alla già ricordata influenza della Costituzione francese del 1848)¹⁴. In questo, viene seguita la dottrina hamiltoniana della necessità di configurare un forte (ovvero energico, stando alla lettera del *Federalist*) potere esecutivo, il quale oltre proteggere la comunità da attacchi esterni, deve essere messo nella condizione di esercitare un'efficace azione di governo, in modo da impedire l'altrimenti inevitabile assorbimento di tutto il potere da parte del legislatore¹⁵. Del resto, questa visione non è sul punto molto distante dal pensiero e dalla prassi di Simon Bolivar, che eserciterà una grande influenza su tutto il costituzionalismo latino-americano del XIX secolo, per il quale l'equilibrio istituzionale doveva essere sbilanciato a favore dell'esecutivo, per evitare forme assembleari di gestione del potere¹⁶.

Gli effetti sono tuttavia molto diversi da quelli che si realizzano negli Stati Uniti; la situazione è quella di una diffusa instabilità, al limite dell'anarchia, dovuta all'eredità storica che ha lasciato profonde fratture in una società totalmente disomogenea, mantenendo ampi poteri di natura feudale ai signori locali (*cacicazgos*), in perenne conflitto tra loro. In un quadro siffatto, alimentato anche dall'elemento federale, l'unico momento di sintesi può essere espresso dalla figura del Presidente della Repubblica, che, peraltro, dispone della forza militare. Inevitabilmente è il Presidente, la cui modalità di elezione è ancora indiretta¹⁷, diventa la figura dominante nel sistema istituzionale, anche per l'interpretazione del ruolo da parte del generale Antonio López de Santa Anna, rieletto, tra il 1833 e il 1855, per ben sette volte e titolare della carica per oltre venti anni¹⁸.

Trascurando i testi costituzionali del periodo intermedio anche per la brevità

¹³ Vero e proprio prototipo del modello di governo presidenziale, che ha beneficiato di una diffusa circolazione, in particolar modo nel contesto latino americano del XIX secolo a seguito della decolonizzazione. Sulla circolazione dei modelli G. Guidi, cit., 15 ss. Cfr. il Report della *Freedom House* sul Messico, consultabile al sito: freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/mexico

¹⁴ Periodo nel quale maturerà il definitivo distacco della colonia dalla dominazione spagnola. Altre suggestioni vengono individuate nelle figure dei re aztechi (*tlatoani*) e dei viceré del periodo coloniale, che disponevano di poteri di governo assimilabili a quelli dei moderni presidenti; cfr. J. Carpizo, M. Carbonell, *Diritto costituzionale messicano*, Torino, 2010, 133, anche per altri riferimenti dottrinali.

¹⁵ Nel n. 70 del *Federalist*, Hamilton scrive che l'energia del potere esecutivo si regge su quattro elementi necessari "unity; duration; an adequate provision for its support; [and] competent powers".

¹⁶ G. Guidi, cit., 43; G. Lombardi, *El pensamiento constitucional de Bolívar entre el constitucionalismo de la restauración y el constitucionalismo del progreso*, in *Simposio Italo-Colombiano. Pensamiento constitucional de Simón Bolívar*, Bogotá, 1983.

¹⁷ Il presidente della Repubblica era eletto dai Parlamenti delle entità federative (artt. 79-94) ed era affiancato da un vicepresidente (art. 75): il candidato che otteneva la maggioranza assoluta dei voti risultava eletto presidente, mentre il candidato che conseguiva il secondo miglior risultato era eletto vicepresidente. Se nessun candidato conseguiva la maggioranza assoluta dei voti, l'elezione del presidente e del vicepresidente spettava alla Camera dei deputati, che era tenuta a scegliere fra i due candidati con il maggior numero di voti. L'elezione come vicepresidente del candidato alla presidenza che aveva ottenuto il maggior numero di voti dopo il candidato eletto presidente faceva sì che il principale rivale del capo dello Stato nell'elezione ne divenisse il vice: e ciò contribuì a generare conflitti fra presidente e vicepresidente.

¹⁸ Per riferimenti a questa fase storica v. anche D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, op. cit., 285 ss.

della loro vigenza¹⁹, cui fece seguito nel 1848 la restaurazione in vigore della Costituzione del 1824 riformata in alcune parti, anche la nuova Costituzione, promulgata l'11 marzo 1857, confermò l'opzione per la forma di governo presidenziale, pur con mutamenti rilevanti (oltre al monocameralismo, l'abolizione del potere di veto sulle leggi e il divieto di rielezione; fattori che, almeno sulla carta, facevano apparire più debole la figura presidenziale). Il nuovo assetto di governo, che sarà più volte modificato in punti rilevanti (quali l'eliminazione del divieto di rielezione e l'allungamento della durata del mandato presidenziale), non impedirà, comunque, al generale Porfirio Diaz, eletto per la prima volta nel 1876, di conservare ininterrottamente la carica (salvo che per il quadriennio 1881-1884) per oltre trent'anni, originando quello che è stato definito il “*porfiriato*”, un regime autoritario con parvenza esteriore democratico-rappresentativa, che comprimeva fortemente, ma non cancellava (se non forse nell'ultima fase) le libertà, tutelate col *recurso de amparo*²⁰. Un presidenzialismo carismatico che avrà un esito finale drammatico, sfociando nel 1910 nella fase rivoluzionaria, i cui esiti saranno determinanti per la successiva evoluzione delle istituzioni politiche messicane.

3. La decisione costituente

La scelta costituente che sarà consumata dal Congresso di Querataro del 1916-1917²¹, si iscrive nel solco della tradizione precedente, che viene replicata con un deciso rafforzamento delle prerogative presidenziali, che mantengono, come vedremo, tratti peculiari rispetto al prototipo statunitense. La decisione in punto di forma di governo fu una delle questioni più discusse da parte dell'Assemblea; nel dibattito non mancarono opinioni critiche nei riguardi del modello di presidenzialismo che si stava costruendo e che si annunciava troppo accentuato, con l'attribuzione al Capo dello Stato di poteri paragonati addirittura a quelli di un re o di un dittatore²².

Questa decisione fu il frutto di una serie di ragioni concomitanti, tanto di matrice culturale che politica, che rispondevano anche ad esigenze di reazione riguardo al vecchio ordine Costituzionale. La cultura giuridico-politica dell'epoca aveva giustificato l'evoluzione del sistema precedente verso forme autoritarie e dittatoriali di esercizio del potere, secondo quanto era avvenuto nei decenni del “*porfiriato*”; secondo questa interpretazione, l'esecutivo, in modo necessitato e naturale, era riuscito ad impedire l'affermarsi di un “dispotismo anarchico del Congresso, cui la Costituzione del 1857 aveva concesso poteri in misura eccessiva²³.”

¹⁹ In un primo tempo le sette leggi costituzionali del 1836, volte a centralizzare il potere con la soppressione del sistema federale e che, pur confermando il principio della divisione dei poteri, introducevano una complessa serie di intrecci tra gli organi costituzionali; a queste fecero poi seguito le *Basi organiche della Repubblica messicana*, promulgate dal generale Santa Anna il 12 giugno 1843, con le quali risultò rafforzata la figura del Presidente della Repubblica, cui venne riconosciuto il potere di veto oltre alla possibilità di utilizzare poteri straordinari.

²⁰ M. Olivetti, *op. cit.*, 40.

²¹ Cfr. J. Carpizo, M. Carbonell, *cit.*, 20.

²² V. i riferimenti al dibattito riportati in J. Capizo, *cit.*, 137-138.

²³ E. Rabasa, *La Constitución y la dictadura. La organización política de Mexico*, Città del Messico, 1912, ripreso da J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 136 e da J. M. Serna de la Garza, *op. cit.*, 79.

L'esercizio in forme dittatoriali del potere di governo, da attribuirsi ad un "magistrato civile, semplice distributore di giustizia", era considerata ancora un'esigenza non rinunciabile, in presenza di una società eccessivamente pluralista e, per questo, non in grado di esprimere una rappresentanza politica adeguata ed efficiente. La costituzione ed i modelli dovevano essere adattati alla realtà messicana, che richiedeva la costruzione di un potere esecutivo forte ed attivo.

L'idea, che presenta qualche analogia con la visione schmittiana che pochi anni dopo si affermerà in Europa²⁴, è quella di un esecutivo monocratico forte, quale unico soggetto idoneo a garantire l'unità dell'indirizzo politico e, con ciò, dello stesso stato.

Tra le ragioni politiche va ricordata la posizione espressa "dall'uomo forte" del momento, il Presidente Venustiano Carranza, il quale, aprendo i lavori del Congresso costituente, sostenne l'esigenza di preferire il presidenzialismo al parlamentarismo, secondo modalità che dovevano limitare il potere del Congresso, così da impedire che "potesse disturbare o rendere imbarazzante e difficile l'avanzata del potere esecutivo"²⁵. La seconda ragione politica, che ha una valenza oggettiva, assecondava l'esigenza, di matrice tipicamente giacobina, di mettere il Presidente, dotato di poteri molto estesi nella condizione migliore per attuare in tempi più rapidi ed in maniera più efficace gli ideali rivoluzionari ed il programma di riforme sociali promesse al popolo, delle quali diventava il garante. Si tratta di una delle più importanti peculiarità del Messico contemporaneo; si è scritta una costituzione ideologica, che ha trasformato in programmi politici da realizzare, per costruire un nuovo ordine sociale, le idee della rivoluzione²⁶ e il richiamo costante, generalizzato ed ideologicamente inclusivo della rivoluzione diviene una fonte di legittimazione a priori della classe di governo, che delega i poteri ad un uomo solo.

Questa miscela innaturale di idee fortemente conservatrici e di utopie rivoluzionarie produsse, consapevolmente, quello che è stato definito con grande efficacia, quel "presidenzialismo duro e puro"²⁷, con un'ipertrofia del ruolo dell'esecutivo che caratterizzerà l'intero secolo XX²⁸.

4. Periodizzazione e sviluppi della forma di governo nel XX secolo e il "presidenzialismo imperiale"

Una ricostruzione diacronica dell'esperienza costituzionale messicana avviata nel 1917, ci porta ad individuare tre distinti periodi; il primo, definibile come quello della costruzione del sistema, occupa gli anni tra il 1917 ed il 1935. Il secondo, ben più lungo occupa la restante parte del secolo scorso ed è qualificabile come

²⁴ Almeno per la parte in cui si individua la necessità di costruire un potere monocratico forte al vertice dello Stato in rappresentanza dell'intera nazione, proprio per impedire la disgregazione che deriva dal pluralismo politico conseguente alla nascita (in Europa) di partiti con ideologie diverse e contrapposte; certo il presidente schmittiano, configurandosi come un potere neutro, non ha poteri di governo come quello messicano. Cfr. C. Schmitt, *Il custode della Costituzione*, tr. it., Milano, 1981.

²⁵ J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 135.

²⁶ J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 12.

²⁷ J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 139.

²⁸ Cfr., D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, *op. cit.*, 289 ss.

presidenzialismo egemonico, in conseguenza dei caratteri assunti dal sistema politico, imperniato sull'esistenza di un partito (Partito Rivoluzionario Nazionale – PRN - prima e poi Partito Rivoluzionario Istituzionale - PRI²⁹) in una posizione di egemonia che rendeva di fatto impossibile la costruzione di un vero pluralismo politico³⁰. La terza fase, più recente, prende l'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, ed arriva ai giorni nostri.

Nella prima fase, in cui si gettano le fondamenta del passaggio successivo, si consumano, dopo l'iniziale scelta costituente, una serie di decisioni istituzionali e politiche volte a conferire al sistema di governo un assetto stabile e definitivo.

Sono gli stessi generali vittoriosi a gestire questo processo, introducendo progressivamente regole che favorivano una maggiore partecipazione politica, riducendo i conflitti. Così, si procede all'introduzione della regola fondamentale in base alla quale la durata della carica presidenziale, elevata da 4 a 6 anni nel 1928, non è in alcun modo estensibile³¹, con un divieto assoluto di rielezione o anche di semplice *prorogatio*. Il Presidente ha, di fatto, pieni poteri per un periodo piuttosto lungo ma limitato nel tempo; una decisione che tende a rimuovere la possibilità di derive personalistiche e favorisce, invece, l'emersione di un'élite in grado di gestire, quanto meno dal punto di vista cronologico, il potere in forme anche collegiali: il Presidente è scelto da un sistema oligarchico, del quale poi assume la guida³².

Con la creazione del PNR³³ questo assetto si consolida definitivamente; non si tratta di un partito tradizionale, fondato su una determinata ideologia, destinato a concorrere in libere elezioni, bensì di un'aggregazione composita ed altamente inclusiva di una molteplicità di soggetti e articolazioni sociali (anche di quelle dei lavoratori e dei contadini fino ad allora rimaste ai margini), espressione delle fazioni rivoluzionarie, che trovano in questo modo la possibilità, mediante forme di concertazione continua, di condividere in modo pacifico la gestione del potere. Alla concertazione si uniscono regole fondate sulla cooptazione: è il Presidente in carica a scegliere il candidato per le successive elezioni presidenziali: chi esce di scena ha la prerogativa di individuare il successore, nel segno di una marcata continuità. Il connubio tra il partito ed il Presidente diventa, quindi, oltre che un forte elemento

²⁹ Sulle origine di questo soggetto, M. Olivetti, *op. cit.*, 43.

³⁰ Va ricordato che questa situazione di egemonia non è mai sfociata in un regime a partito unico, per l'esistenza di altri partiti in grado di presentare candidati alle elezioni presidenziali (unica eccezione nel 1976, quando era in lizza solo quello del PRI), anche se non di competere per la vittoria. Va ricordato che i partiti politici sono stati disciplinati fin dalla legge elettorale del 1911, che ne prevedeva la personalità giuridica e l'obbligo di registrazione per concorrere alle competizioni elettorali. Con la revisione del 1977 sono stati costituzionalizzati (art. 41 CM).

³¹ J. M. Serna de la Garza, *op. cit.*, 87.

³² Come osserva ancora J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 139, con l'affermazione delle idee di L. Cardenas, che prevalsero su quelle di P.E. Callas, si registra il passaggio da un "presidenzialismo personalista" ad un "presidenzialismo istituzionalizzato", nel quale esercizio del potere non dipende più da una sola persona, ma da un complesso quadro istituzionale costruito intorno al presidente e al partito ufficiale. Sul controllo oligarchico del Paese ed i caratteri dell'azione politica di quel periodo, J. M. Serna de la Garza, *op. cit.*, 81-82.

³³ Partito che subirà nel corso del tempo un'evoluzione organizzativa importante, modificando la propria denominazione nel 1938 in PRM (Partito della rivoluzione messicana) e dal 1946 in PRI, che resta quella adottata finora; J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 118.

di coesione politica, l'architrave del sistema istituzionale; quest'ultimo non è in grado di attuare le aspirazioni alla democrazia³⁴, come vorrebbe la Costituzione formale, ma acquista una forte stabilità, comunque basata su un consenso diffuso³⁵ e si dimostra capace di favorire lo sviluppo culturale, economico e sociale del Paese³⁶.

Anche i caratteri della costituzione economica, che prevedono un sistema misto, un forte interventismo pubblico ed una gestione diretta da parte dello Stato dei più importanti mezzi di produzione (terra e risorse minerarie) contribuiscono a rafforzare in maniera decisiva il ruolo del potere esecutivo³⁷ e favoriscono la torsione presidenzialista. Il principio costituzionale della separazione dei poteri (con quello federale) diventa dormiente con un controllo del Congresso, dell'apparato giudiziario e dei governatori degli Stati da parte del Presidente, che si trova all'apice del sistema politico e di una complessa struttura istituzionale³⁸.

Varie definizioni sono state utilizzate in proposito; si è parlato di presidenzialismo tradizionale³⁹, di sistema a preponderanza presidenziale⁴⁰, di presidenzialismo autoritario⁴¹ di dittatura perfetta, di iper-presidenzialismo⁴², a noi piace quella di presidenzialismo imperiale⁴³. La via messicana al presidenzialismo ha reso questo Paese un caso atipico rispetto alle altre esperienze del continente latino-americano, non essendosi registrati tentativi di golpe o forme di caudillismo, come altrove è invece avvenuto. La stabilità senza democrazia che viene assicurata, neutralizza l'esercito⁴⁴ (la cui rappresentanza viene esclusa dal PRM già dal 1940)

³⁴ J. M. Serna de la Garza, *op. cit.*, 22, rileva che negoziazioni e controllo sociale hanno avuto un impatto negativo su democrazia e governo costituzionale.

³⁵ Secondo quanto riferito da J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 119, ancora nel 1997, quando si avvia la fase del declino, il PRI contava ancora 13.500.000 iscritti nelle sue file.

³⁶ Cambiamenti epocali derivano dai fenomeni dell'incremento demografico, dell'urbanizzazione e della lotta all'analfabetismo, che, tra il 1917 ed il 1990 scende dal 65% al 12% della popolazione; cfr. J. M. Serna de la Garza, *op. cit.*, 83.

³⁷ Il regime di economia mista viene avviato già sotto la presidenza Cardenas che, tra il 1936 ed il 1938 realizza la riforma agraria, la nazionalizzazione delle ferrovie e delle risorse petrolifere e si consolida fino agli anni '80, quando entra in crisi con il crollo dell'economia. Consistenti apparati amministrativi (c.d. parastatali) vengono istituiti per la gestione dell'economia, ovviamente sotto il controllo del Presidente.

³⁸ Cfr. J. M. Serna de la Garza, *op. cit.*, 82.

³⁹ Espressione usata da D. Valadés, *El gobierno de gabinete*, México, 2005, per descrivere la modalità storica di funzionamento dei presidenzialismi latino-americani e distinta dal presidenzialismo *transicional* e da quello democratico, che contraddistinguono le evoluzioni successive e le aspirazioni future di questa forma di governo.

⁴⁰ G. Guidi, *op. cit.*, *passim*.

⁴¹ S. Loaeza, *Dos hipótesis sobre el presidencialismo autoritario*, in *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, vol. 58, n. 218, 2013, 53.

⁴² M. Olivetti, *op. cit.*, 54.

⁴³ Stavolta costante e non limitato a singole figure di Presidente, come nella ricostruzione di Jr. A. Schlesinger, *The Imperial Presidency*, Boston, 1973, cui si deve questa fortunata definizione.

⁴⁴ L'art. 89 nn. IV-VI CM configurano il Presidente della Repubblica quale organo di vertice delle forze armate (il n. VIII conferisce al Presidente anche il potere di dichiarare guerra, previa legge del Congresso) ed partire dagli anni '30 del XX secolo l'esercito è rimasto subordinato alle autorità civili, senza atti di ribellione. Inoltre, dopo il 1946 nessun Presidente proveniva dalla carriera militare. Va ricordato che l'art. 82.V CM, per evitare che le forze armate possano entrare direttamente nella competizione elettorale, impone che, qualora un militare intenda candidarsi, deve abbandonare il servizio almeno sei mesi prima della data delle elezioni.

ed impedisce l'involuzione verso regimi dittatoriali di tipo militare o fondati sul carisma di leader politici sostenuti dalle masse senza altra forma di mediazione⁴⁵.

Questa stabilità, che si prolunga nell'arco di ben 70 anni e che è testimoniata principalmente dall'elezione di ben 15 Presidenti della Repubblica espressione del medesimo partito, che nello stesso periodo conquista anche il controllo totale e ininterrotto delle due Camere, entra in crisi con le elezioni parlamentari del 1997, che registrano la perdita da parte del PRI della maggioranza assoluta alla Camera dei deputati.

Un risultato reso possibile da una serie concomitante di ragioni; tra queste, i mutamenti profondi della società, più complessa ed eterogenea, attraversata, almeno a partire dal 1968 da inquietudini e conflitti inediti derivanti dalla maggiore grado di istruzione e dalla consapevolezza culturale delle nuove generazioni; il susseguirsi, dopo il 1970, di cicli economici sfavorevoli, con una riduzione della crescita e l'insorgere di vere e proprie crisi, che evidenziano l'anacronismo del sistema di economia mista e portano all'approvazione di riforme radicali che adottano le ricette della privatizzazione e del liberismo⁴⁶. Con l'arretramento dello stato sociale si sono accentuate povertà e diseguaglianza e si è sviluppata una nuova piramide tra le diverse classi che ha mutato anche orientamenti politici consolidati.

Sul piano giuridico-politico la chiave della transizione democratica è costituita dalle consistenti modifiche apportate alle regole per l'elezione dei membri delle due Camere⁴⁷; dopo il primo timido tentativo operato nel 1963 per la Camera dei deputati, è con la riforma politica del 1977 che vengono introdotti nel sistema consistenti elementi di proporzionalismo, al fine di favorire, garantendo una maggiore rappresentanza dei partiti di minore consistenza fino ad allora penalizzati dall'impianto maggioritario del sistema, la formazione di un sistema effettivamente pluralista, quale condizione indispensabile per consentire la possibilità di un'evoluzione in senso democratico⁴⁸. Con passaggi progressivi fino alle regole attuali (le riforme si completeranno nel 1996), le Camere diventano effettivamente rappresentative dell'intero corpo sociale, "il mosaico ideologico della Repubblica"⁴⁹. Non cambiano solo le formule elettorali, si toccano anche i procedimenti mediante la creazione di organismi indipendenti preposti ad assicurare lo svolgimento di competizioni libere, trasparenti ed effettive e rispettose dei limiti imposti (ad esempio in materia di finanziamento dei partiti e dei candidati)⁵⁰.

⁴⁵ Sul ruolo del PRI, G. Guidi, *op. cit.*, 172.

⁴⁶ Tra le riforme più significative si ricordano la riforma agraria del 1992 che privatizza la terra e la creazione nel 1993 di una Banca centrale autonoma dal potere esecutivo, che esercita il controllo sulla moneta e diventa un soggetto fondamentale per determinare la politica economica del Paese. In questi anni il Presidente cessa di essere la più importante autorità economica del Paese, con un notevole ridimensionamento delle amministrazioni para-statali. Cfr. J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 145 ss.; J. M. Garza de la Serna, *op. cit.*, 84 ss.

⁴⁷ J. M. Garza de la Serna, *op. cit.*, 42.

⁴⁸ D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit., 296.

⁴⁹ J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 63.

⁵⁰ Si tratta dell'*Instituto nacional electoral* (INE – art. 41 CM) e del *Tribunal electoral* (art. 99 CM), su cui, ampiamente, J. M. Garza de la Serna, *op. cit.*, 21 ss., che richiama le tensioni che si sono prodotte tra questi organismi ed i partiti e che hanno richiesto l'adozione di misure volte a tutelare la loro indipendenza. Ad ogni modo l'INE ha certificato la regolarità delle elezioni del 2012 e del 2015 (fonte freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/mexico).

Quello consumato nel 1997 non resta un segnale episodico e trova una replica immediata; nelle elezioni seguenti del 2000, si registra la sconfitta del candidato Presidente del PRI, con la vittoria di Vicente Fox Quesada, *leader* di uno dei partiti storici del Paese (Partito di azione nazionale – PAN, fondato nel 1939 da gruppi di ispirazione cattolica e conservatrice e fino a quel momento rimasto ai margini del sistema con un ruolo di mera testimonianza)⁵¹.

Questo risultato segna quella che è stata definita la svolta democratica: l'alternanza che si realizza al vertice delle istituzioni messicane testimonia il raggiungimento di un pluralismo politico effettivo, che consente elezioni, sia presidenziali che parlamentari, ormai competitive, secondo quanto confermato anche dagli sviluppi successivi, che registrano un'ulteriore vittoria del candidato nazionalista (Felipe Calderón) nelle elezioni del 2006, cui fa seguito una contro-alternanza, con la vittoria nel 2012 di Enrique Peña Neto, espresso dal PRI.

D'altra parte, anche il venir meno di un partito maggioritario nelle due Camere, dopo il 1997, conferma l'avvenuto mutamento del quadro politico-istituzionale, che diventa decisamente più complesso rispetto al passato.

Come è stato efficacemente scritto, si tratta di una svolta che determina la "liberazione" e la piena autonomia della Costituzione, non più sottomessa ad una sola visione politica, con un recupero della sua forza normativa, che consente di spiegare in modo più efficace i propri effetti giuridici e di accogliere aspettative e visioni nuove⁵². Un cambio di regime, confermato anche dalla ripresa della dialettica federale per l'elezione di governatori appartenenti a partiti diversi, che, diversamente da altre esperienze latino-americane, è dipeso dalle mutate condizioni sociali, economiche e politiche, senza passare attraverso radicali mutamenti costituzionali. In altri termini, si è passati da una situazione di democrazia latente o potenziale, con un congelamento dei principi fondamentali enunciati negli articoli 3.4.II e 39 CM, ad una democrazia politica reale ed effettiva.

⁵¹ Una svolta che solo in parte può essere ascritta a quella che è stata definita la "terza ondata" della conquista della democrazia (secondo la nota definizione di S. P. Huntington, *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, ed. it., Bologna, 1995), riferita a quelle esperienze nelle quali l'affermazione (anche se non sempre il definitivo consolidamento) della democrazia costituzionale si è realizzata nell'ultimo quarto del XX secolo. In Messico, infatti, questo processo non è dipeso da grandi riforme costituzionali, ma per l'evoluzione del sistema politico, solo in parte indotte dalla parziale modifica delle regole per elettorali per le Camere.

Come segnala D. Valadés, *El gobierno de gabinete y el neopresidencialismo latinoamericano*, www.arcadec.org.ar/doctrina/articulos/artgobiernogabineta, l'onda lunga degli eventi storici che interessarono l'Europa nel 1989, produssero effetti anche in America latina; in vari Paesi si arrivò all'approvazione di nuovi testi costituzionali, mentre in altri casi si registrarono mutamenti profondi dei sistemi politici. Mutamenti che hanno consentito un diffuso superamento del militarismo endemico o della presenza di partiti in posizione egemonica e, di conseguenza, il rinnovamento dei sistemi presidenziali per la costruzione di democrazie costituzionali. L'Autore prosegue osservando che "Esta renovación consiste, esencialmente, en atenuar la concentración extrema de facultades que ha identificado tradicionalmente al sistema presidencial".

Nel caso del Messico si sono sperimentati cambi graduali, che hanno riguardato soprattutto la tutela dei diritti ed il sistema elettorale, mentre sul piano costituzionale le riforme hanno interessato solo il potere giudiziario, non anche il potere esecutivo e quello legislativo.

⁵² J. Carpio, M. Carbonell, cit., 13.

È nostra opinione, tuttavia, diversamente da quanto ritenuto da illustri studiosi⁵³, che, in questa fase sembra essersi realizzata almeno una forma di democrazia minima⁵⁴ o elettorale, mentre sembra ancora distante il conseguimento di un modello effettivamente poliarchico⁵⁵. Si è avviata una transizione⁵⁶ che per perfezionarsi in modo più compiuto richiede la soluzione di talune precondizioni, quali una minore disegualianza sociale, una riduzione della povertà e minori controlli sulla fonti d'informazione.

5. I principi fondamentali rilevanti per la forma di governo: principio democratico, divisione dei poteri, rappresentanza

Come anticipato in precedenza, la storia delle istituzioni di governo del Messico nell'ultimo secolo è stata caratterizzata dallo scarto evidente che si è prodotto tra le previsioni formali della Costituzione, ispirate ai principi della democrazia costituzionale e la costituzione materiale da intendersi nel suo significato originario⁵⁷, che non è stata capace di sviluppare forme di effettivo pluralismo politico, per la presenza di un partito egemonico depositario degli ideali rivoluzionari e funzionale agli interessi più profondi del Paese e della società civile nelle sue diverse articolazioni.

Nonostante ciò, è tuttavia necessario procedere ad una sintetica descrizione dell'assetto costituzionale vigente, che, rispetto all'impianto originario, nonostante le numerose revisioni costituzionali approvate⁵⁸, al punto da poter definire quella

⁵³ A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, tr. it., Bologna, 2014, esclude il Messico dalle 36 democrazie prese in considerazione sulla base dei criteri utilizzati dalla *Freedom House*, che distingue tra sistemi liberi, parzialmente liberi e non liberi, dove nazione libera corrisponde a regime democratico. Il motivo dell'esclusione è di carattere temporale, prendendosi in considerazione soltanto i regimi stabili, con forme di democrazia persistenti per un periodo di almeno 20 anni. Un termine che, per il Messico, non si è ancora consumato ma si sta avvicinando (ad oggi di anni ne sono trascorsi 17).

⁵⁴ Quella che N. Bobbio, voce *Democrazia*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. F. Pasquino (cur.), *Dizionario di politica*, Torino, 1990, 294, definisce democrazia formale, fondata sugli universal procedurali consistenti nel riconoscimento del suffragio universale, nell'applicazione del principio di maggioranze e, infine, nella possibilità di scelta per gli elettori di alternative politiche reali. È proprio quest'ultima condizione ad essersi avverata nella fase più recente della storia messicana.

⁵⁵ Si tratta della contrapposizione tra il modello delineato da J. A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo, democrazia*, tr. it., Milano, 1964, della democrazia come mercato politico (per la quale si ritengono sufficienti i requisiti della competizione elettorale, delle libertà politiche espresse nel momento elettorale e delle libertà civili essenziali) e quello di R. A. Dahl, *Poliarchia: partecipazione e opposizione*, tr. it., Milano, 1980, per la cui sussistenza si richiamano requisiti ulteriori a garanzia dell'inclusione, della competizione e della liberalizzazione che richiamano anche l'importanza dell'effettività.

⁵⁶ J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 223.

⁵⁷ Come originariamente definita da C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, Milano, 1940, quale «ideologia sostenuta dalle forze politiche dominanti» e composta dall'elemento dello scopo che fa «apprezzare in modo unitario i vari interessi che si raccolgono intorno allo Stato», e dal partito politico quale strumento per realizzarlo.

⁵⁸ Se ne stimano circa 500 (per la maggior parte relative alle norme organizzative), rese possibili dalla disponibilità della maggioranza qualificata dei 2/3 dei presenti prevista dal procedimento di revisione da parte del PRI per 7 decenni. Il processo non si è arrestato neppure dopo il 2000, sulla base di accordi stipulati da gruppi parlamentari diversi. Questo progressivo e costante adeguamento delle regole del gioco, con tecniche di redazione analitiche e frequenti rinvii a fonti subordinate di attuazione, testimonia l'esigenza di offrire un

messicana una costituzione iper-dinamica⁵⁹, non ha subito modifiche tali da sovvertire o alterare in misura rilevante le decisioni prese in sede costituente con riguardo alla forma di governo, almeno fino alle decisioni adottate nel biennio 2014-2016, come vedremo più avanti (par. 10).

Procedendo dai principi più generali che concorrono a definire la struttura politica del sistema⁶⁰, va ricordato come l'art. 3.4.II della Costituzione messicana – da ora CM – (peraltro dedicato alla disciplina del diritto all'istruzione) nel definire quello messicano come uno stato democratico (oltre che nazionale e rispettoso del pluralismo sociale), richiami un concetto di democrazia integrale, intesa non solo come struttura giuridica e regime politico, ma anche come un sistema di vita basato sul costante miglioramento economico, sociale e culturale del popolo. Una norma programmatica, che cerca di dare corpo alle promesse della rivoluzione, rivolta essenzialmente alle autorità politiche cui era addossato il compito di darne attuazione.

Peculiare anche la definizione del principio di sovranità nazionale; l'art. 39 CM (norma di esordio nel capitolo primo, titolo secondo che reca come rubrica “Della sovranità nazionale e della forma di governo”), dopo averne attribuito la titolarità in via originaria al popolo, riprende una formula complessa, la cui paternità viene attribuita ad Abraham Lincoln, per il quale tutto il pubblico potere ha origine dal popolo e deve essere esercitato a beneficio di esso. Un'idea di democrazia piena, di natura sostanziale⁶¹, quale governo non solo del popolo, ma per il popolo, del quale si devono assecondare gli interessi e le preferenze.

Ancora l'art. 39 aggiunge, poi, che il popolo mantiene in ogni tempo un diritto inalienabile di alterare o modificare la forma di governo⁶²; una previsione di grande rilievo, che ci pare non ponga limiti al potere di revisione costituzionale per eventuali future modifiche dell'intero sistema istituzionale, consentendo quindi la sostituzione del modello presidenziale con forme di governo alternative; una possibilità che risulta confermata dall'assenza di limiti espliciti al potere di revisione costituzionale⁶³ e non impedita dal principio dell'inviolabilità della

fondamento ed una garanzia normativa ai rapporti tra le istituzioni ed i soggetti politici e, allo stesso tempo, la sfiducia nei confronti delle regole convenzionali, per ragioni che, in questa sede non possiamo approfondire. Non sempre questo scopo è stato raggiunto; J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 14, evidenzia come, paradossalmente, queste revisioni non abbiano operato come limiti effettivi alla politica, che, invece, ha beneficiato di questo sovraccarico, contribuendo ad accentuare il distacco tra norme giuridiche e realtà.

⁵⁹ Secondo la formula che P. Passaglia, *La costituzione dinamica*, Torino, 2008, ha utilizzato per descrivere l'esperienza della Francia.

⁶⁰ J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 43 ss.

⁶¹ È la definizione utilizzata da N. Bobbio, voce *Democrazia*, cit., 296; per una rilettura dei concetti di democrazia formale e sostanziale nel quadro dello stato costituzionale cfr. L. Ferrajoli, *La democrazia costituzionale*, Bologna, 2016, 23; ID., *Funzioni di governo e funzioni di garanzia. L'esperienza europea e quella latino-americana a confronto*, relazione tenuta al XVIII Congresso da Associação Nacional do Ministério Público (Conamp) - Florianopolis, 26/11/2009, confinideldiritto.istitutosvizzero.it.

⁶² Questa previsione, certamente ispirata all'idea liberale secondo cui ogni generazione ha il diritto di ripensare il proprio sistema di governo (v. M. Olivetti, *op. cit.*, 101), va interpretata in modo sistematico; il popolo può decidere solo mediante gli strumenti di democrazia rappresentativa, come enunciato nell'art. 41 ed utilizzando la procedura di revisione costituzionale prevista dall'art. 135 CM.

⁶³ Non previsti dall'art. 135 CM o da altre previsioni; J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 36.

Costituzione, sancito dall'art. 136 CM, che, in quanto norma di chiusura, persegue la finalità di difendere l'intero regime costituzionale da svolte eversive e regressive di tipo dittatoriale.

La disposizione successiva (art. 40) completa la definizione dei caratteri dello Stato, qualificato come una repubblica rappresentativa, democratica, laica e federale. La forma della democrazia è di tipo esclusivamente rappresentativo, non essendo contemplati istituti di democrazia diretta il popolo esercita la propria sovranità per mezzo dei poteri dell'Unione o attraverso gli Stati e della Città del Messico, nel rispetto delle competenze attribuite dalla costituzione federale (art. 41.1 CM). Grande attenzione viene poi dedicata ai principi in materia elettorale ed ai partiti politici che vi partecipano, secondo quanto stabilito in maniera molto analitica dai successivi commi dello stesso art. 41; al riguardo ci limitiamo a ricordare la regola che impone l'elettività sia del potere legislativo che di quello esecutivo, sulla base di consultazioni libere, autentiche e periodiche⁶⁴.

Un altro principio di carattere generale, oltre a quello democratico, che, secondo modalità inconsuete⁶⁵, trova esplicito riconoscimento nella CM è il principio della divisione dei poteri (rubrica del Titolo III, Capitolo I). A ben vedere, l'art. 49 declina il principio stesso secondo una formula peculiare ed in parte ambigua, che ne evidenzia la natura una e trina. Il potere supremo della Federazione, infatti, viene considerato in modo unitario, mentre ad essere diviso risulta solo il suo esercizio, ripartito tra i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario⁶⁶. Tuttavia, almeno sulla carta, il principio viene declinato in maniera piuttosto rigida, sia dal punto di vista organico che da quello funzionale, con limitate possibilità di sovrapposizione o interferenza, secondo lo schema classico dei sistemi presidenziali.

Tra i corollari più importanti del principio troviamo quello dell'incompatibilità tra la carica di membro del Congresso e quella di segretario di stato; si tratta di incompatibilità in qualche modo attenuata: se il Presidente decide di conferire l'incarico ad un parlamentare, quest'ultimo deve essere autorizzato dalla Camera di appartenenza e l'incompatibilità vale solo per il periodo di detenzione della carica stessa.

Oltre all'espresso divieto della possibilità di riunire due o più di questi poteri in un medesimo organo, si aggiunge che il potere legislativo non potrà essere attribuito "*en un individuo*", ad eccezione della sola ipotesi contemplata dall'art. 29 Cost., che attribuisce poteri straordinari al Presidente dell'Unione, in casi di gravi crisi e che di fatto sono stati utilizzati solo una volta, nel 1942, in occasione della seconda guerra mondiale⁶⁷. Inoltre, viene imposto anche il divieto (di cui è

⁶⁴ Rispetto alle altre costituzioni, quella messicana dedica grande attenzione alla disciplina di questi soggetti, con previsioni che sono state oggetto di modifiche recenti. Del tema si occupa un'altra relazione presentata a questo convegno.

⁶⁵ Non è frequente che il principio in questione, comunque utilizzato per definire i rapporti tra soggetti costituzionali, sia richiamato espressamente, come dimostra lo stesso esempio della Costituzione degli U.S.A. Tra i precedenti illustri ricordiamo l'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1789.

⁶⁶ J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 56, interpreta il principio come divieto di confusione tra poteri, che permette forme di collaborazione tra poteri.

⁶⁷ Questa previsione, che consente anche la sospensione di taluni diritti fondamentali, è stata da ultimo modificata nel 2011 per limitare e sottoporre ad un maggiore controllo questa

destinatario il Congresso) di attribuire poteri legislativi straordinari, con la sola eccezione delle facoltà attribuite al Presidente dall'art. 131.2 CM, che consente all'esecutivo di disciplinare mediante atti con forza di legge la materia del commercio estero⁶⁸.

5.1 Il principio bicamerale

Altro principio fondamentale su cui si fonda l'assetto dei poteri è quello del bicameralismo: l'art. 50 CM stabilisce che la titolarità del potere legislativo è attribuita al Congresso, diviso nella Camera dei deputati, formata dai rappresentanti della Nazione (art. 51 CM) e nel Senato, del quale non è espressamente definita la forma della rappresentanza. Tuttavia, lo schema teorico seguito è quello che caratterizza la maggior parte degli stati federali, nei quali la seconda Camera riflette gli interessi degli stati membri, con modalità di investitura dei senatori che riflettono l'articolazione territoriale. Nel caso messicano questo collegamento non è più esclusivo, in quanto l'art. 56 CM (che ha subito varie revisioni nel corso del tempo, l'ultima nel 1996 – in origine era prevista l'elezione di due senatori per ciascun Stato e per il Distretto federale) combina forme di rappresentanza territoriale e di rappresentanza politica, con l'evidente finalità di favorire una composizione politica pluralista anche di questa Assemblea. Per ciascuna delle entità federate vengono eletti 3 senatori (accogliendo il principio della pari rappresentanza), dei quali i primi 2 sono assegnati alla lista che ha conseguito il maggior numero di voti, mentre il terzo seggio è attribuito di diritto al capolista della "prima minoranza". A questi 96 componenti, se ne aggiungono altri 32 (per un totale di 128) eletti con metodo proporzionale, in un sistema di liste votate in un unico collegio nazionale; anche questi ultimi vengono assegnati tenendo conto dell'articolazione territoriale, così da consentire che ciascuno degli stati sia rappresentato da quattro senatori. Si tratta, quindi, di un sistema misto a prevalenza maggioritaria, che ha prodotto una minore frammentazione politica rispetto a quanto accaduto per la Camera bassa⁶⁹.

Senza poter affrontare il problema in modo approfondito, va rilevato che il ruolo storicamente svolto dal Senato non è stato tanto quello di una camera federale, chiamata in primo luogo a rappresentare gli interessi dei territori, ma di una camera espressione di una rappresentanza politica *tout court*, per le sue modalità

prerogativa presidenziale, che, peraltro, deve essere preventivamente autorizzata dal Congresso; cfr. J. M. Serna de la Garza, *op. cit.*, 48.

⁶⁸ In base a questa previsione (su cui J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 60), il potere esecutivo potrà essere autorizzato dal Congresso ad aumentare, diminuire o sopprimere le quote delle tariffe di esportazione o di importazione come stabilite dal Congresso o imporne di ulteriori. Inoltre, i casi di urgenza, viene consentito di restringere o proibire le importazioni, le esportazioni e il transito di prodotti o di altri beni, al fine di regolare il commercio esterno, l'economia del paese, la stabilità della produzione nazionale, o di realizzare qualsiasi altra finalità a beneficio del paese.

In questi casi l'esecutivo deve sottomettere all'approvazione del Congresso le misure adottate contestualmente alla presentazione del progetto annuale di bilancio (disposizione aggiunta nel 1951).

⁶⁹ Un sistema misto che combina 3 principi: maggioranza relativa, prima minoranza e proporzionale: J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 180.

di elezione, per le competenze che esercita, per il costume parlamentare che si è affermato nella prassi⁷⁰.

Anche il sistema di elezione della Camera dei deputati, ha un carattere misto, per quanto a prevalenza maggioritaria (la disciplina attuale è il frutto di svariate revisioni degli artt. 52-54 CM, ultima delle quali nel 2016⁷¹); i primi 300 deputati vengono scelti con il classico sistema *plurality*, in collegi uninominali con votazione a turno unico. Gli altri 200, invece, con sistema proporzionale che tuttavia contempla delle condizioni minime per concorrere all'attribuzione dei seggi⁷², sulla base di liste plurinominali all'interno di 5 collegi regionali nei quali è suddiviso il territorio messicano. Dobbiamo aggiungere che, per effetto delle revisioni costituzionali operate nel 1993 e nel 1996 dell'art. 56 n. IV, oggi non è più consentito ad un solo partito politico di contare su più di 300 deputati complessivi, né di superare per più di otto punti percentuali il numero dei voti ottenuto a livello nazionale, a meno che questa soglia non venga superata dagli eletti nei soli collegi uninominali. L'introduzione di questo complesso sistema era finalizzata ad impedire il perpetuarsi della sovra-rappresentazione del partito più grande⁷³; si tratta di limiti non consueti, che hanno ottenuto l'effetto di promuovere un più accentuato pluralismo politico-parlamentare, oltre a sottrarre ad un unico partito la possibilità di approvare (almeno alla Camera) riforme costituzionali, per le quali è necessario raggiungere la soglia di 330 voti (2/3 dei presenti)⁷⁴.

Oltre alle diverse modalità di elezione e del numero dei membri, le due Camere si distinguono anche per la durata: 3 anni per la Camera, 6 per il Senato, che, quindi, gode di maggiore stabilità. Come già ricordato, la durata del mandato è fissa, non essendo prevista alcuna forma di scioglimento anticipato di questi organi; tale regola è rafforzata dalla previsione, ulteriore corollario del modello presidenziale, secondo cui oltre ai deputati ed ai senatori titolari, si procede all'elezione di un numero corrispondente di supplenti (art. 51.1 e 57 CM), i quali subentrano ai primi in caso di perdita della carica, qualunque ne sia la ragione. In questo modo le elezioni di tutti gli organi costituzionali possono tenersi a scadenza fissa ed in maniera integrale, senza possibilità di rinnovi parziali.

Tenendo anche conto di quanto appena rilevato, il bicameralismo messicano può considerarsi differenziato sotto il profilo strutturale e della formazione e paritario dal punto di vista funzionale⁷⁵. Le due Camere condividono integralmente l'esercizio della funzione legislativa⁷⁶, con l'eccezione importante costituita dall'approvazione del bilancio federale, rimessa in via esclusiva alla Camera dei deputati (art. 74.IV CM), che decide con atto monocamerale privo di natura

⁷⁰ Cfr. quanto rilevato, ancor prima delle più recenti riforme, da J. M. Serna de la Garza, *The Mexican Senado*, in J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi (cur.), *A World of Second Chambers*, Milano, 2006, 293 ss.

⁷¹ In particolare, l'art. 52 ha subito ben 8 revisioni, a partire dal 1928; il nucleo portante della disciplina attuale è la conseguenza delle revisioni del 1977, 1990, 1994 e 1996.

⁷² Si rinvia alla lettura dell'art. 54 nn. I, II e III CM.

⁷³ J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 67 ss.

⁷⁴ J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 171.

⁷⁵ J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 170, parla di bicameralismo simmetrico, quasi perfetto, per l'equilibrio che si realizza tra le due Camere.

⁷⁶ Il procedimento legislativo e le competenze del Congresso federale sono disciplinate dagli artt. 70-74 CM, alla cui lettura si rinvia.

legislativa⁷⁷. Si tratta di una modalità procedimentale assai inconsueta, giustificabile storicamente. Al momento della reintroduzione del Senato con la revisione costituzionale del 1874 dopo la breve parentesi di monocameralismo avviata nel 1857, si raggiunse il compromesso di lasciare alla sola Camera bassa le decisioni in materia di bilancio. Una decisione poi confermata nel 1917. La natura monocamerale del procedimento, unita alla brevità dell'arco temporale consentito alla Camera per decidere (la proposta deve essere presentata non oltre l'8 settembre ed approvata entro il 15 novembre), ha come effetto principale quello di indebolire i poteri di controllo parlamentari in materia di finanza e rafforzare il ruolo del Presidente, che dispone del monopolio delle informazioni sulla finanza pubblica e dell'iniziativa riguardo al *budget* federale⁷⁸.

Soltanto nel 1999 è stata istituita l'*Auditoria superior de la Federación*, che opera come organo indipendente della Camera dei deputati, con il compito di coadiuvare quest'ultima sul controllo e la gestione dei fondi e delle risorse finanziarie federali, con l'evidente finalità di migliorare il controllo della spesa pubblica da parte del Congresso, che, storicamente ha sempre funzionato piuttosto male⁷⁹.

Nel complesso, secondo quanto si evince dalla lettura degli art. 74 e 76 CM, dedicati, rispettivamente, alle attribuzioni esclusive della Camera e del Senato, il complesso delle prerogative spettanti ai due rami del Parlamento appare sostanzialmente in equilibrio, almeno fino alle revisioni costituzionali del 1997 e del 2014, che alternativamente, hanno rafforzato il ruolo politico dell'una o dell'altra⁸⁰.

⁷⁷ Spetta alla sola Camera anche l'approvazione del bilancio consuntivo, da deliberare entro il 10 giugno.

⁷⁸ Il sistema è descritto criticamente da J. M. Garza de la Serna, *op. cit.*, 93 ss., che evidenzia anche le lacune presenti nella disciplina costituzionale che, tra l'altro, non prevede le conseguenze della mancata approvazione del bilancio nei termini indicati.

⁷⁹ J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 179; per la disciplina di quest'organo v. art. 79 CM. Ancora J. Carpizo, *México: ¿sistema presidencial o parlamentario?*, in *Revista Latinoamericana de Derecho*, 2004, 1, 36, auspicava la creazione di un efficiente organo di controllo dipendente dal Congresso, competente su tutte le questioni relative al "*poder de la bolsa*".

⁸⁰ La riforma del 1997 ha previsto il consenso della Camera sulla nomina presidenziale del Segretario de Hacienda; quella del 2014, non ancora attuata, il consenso del solo Senato sulla nomina dei segretari di Stato in caso di governo di coalizione. V. *infra* par. 10.

Le competenze esclusive della Camera sono concentrate nella materia economico-finanziario; oltre al potere di approvazione dei bilanci l'art. 74 CM (alla cui lettura si rinvia per un elenco completo) precede l'esame prioritario dei disegni di legge di spesa e tributari, l'approvazione del piano nazionale di sviluppo, il coordinamento e la valutazione dell'attività dell'*Auditoria superior* federale; a parte altre competenze minori, opera poi come organo che può avviare il procedimento del *juicio político*.

Le attribuzioni esclusive del Senato (art. 76 CM) sono concentrate in primo luogo in materia di politica estera, anche in qualità di rappresentante degli Stati membri, come argomentato dalla Corte suprema in un sentenza del 2009; queste facoltà sono state incrementate con le riforme costituzionali del 2007: alla valutazione dell'azione del potere esecutivo obbligato a presentare rapporti annuali ed approvazione dei trattati si è aggiunta la competenza a porre termine, sospendere, modificare, emendare, ritirare riserve e formulare dichiarazioni interpretative. Inoltre il Senato interviene in materia di difesa e di ordine pubblico (autorizzare l'invio di truppe fuori dal paese o l'ingresso di eserciti stranieri nel territorio nazionale, acconsentire all'uso della guardia nazionale da parte del presidente della Repubblica, approvare la strategia nazionale di sicurezza pubblica) e di relazioni federali (elegge i commissari di governo degli Stati in caso di vacanza degli organi e risolve i conflitti di competenza tra i poteri dei soggetti federati, autorizza le convenzioni stabilite tra le entità federali). Non mancano poteri di nomina (dei componenti della Corte suprema scegliendo tra la terna di nomi proposta del presidente

Dal punto di vista delle dinamiche effettive, va ricordato che per tutto il periodo del partito egemonico, l'assetto bicamerale ha subito la disciplina di partito e l'obbligo di lealtà dei parlamentari nei confronti del leader-Presidente; ciò che ha certamente indebolito le istanze di garanzia che sono sottese a questo principio. Nell'attuale sistema multipartitico ed in assenza di un Presidente che dispone della maggioranza in entrambi i consessi parlamentari, si è sviluppata una dinamica nuova, che necessita di negoziati e compromessi tra le due Camere e tra queste ed il Presidente. Ciò ha reso necessaria una modifica delle regole di organizzazione interna volte a favorire la possibilità di collaborazione⁸¹.

Non mancano, tuttavia, delle peculiarità rispetto ad altre esperienze di bicameralismo, che meritano di essere immediatamente ricordate. In continuità con la tradizione ottocentesca del parlamentarismo, oggi superata dalla maggior parte dei testi costituzionali della seconda metà del '900, la CM prevede che le Camere si riuniscano in sessioni predeterminate, peraltro di non lunga durata⁸². Questa disciplina, che contribuisce ad indebolire l'istituzione parlamentare nel suo complesso, priva di continuità l'azione parlamentare ed impedisce che la funzione legislativa sia esercitata in permanenza, con difficoltà che emergono soprattutto quando si tratta di approvare provvedimenti complessi ed importanti. Non a caso è stato autorevolmente proposto da tempo di allungare i tempi delle sessioni parlamentari anche al fine di rafforzare il ruolo delle Camere⁸³. Per ovviare a questo inconveniente e garantire in qualche modo l'esercizio di alcune funzioni, si è previsto (art. 78 CM) che nei periodi nei quali le Camere non sono riunite, operi una *Comisión Permanente*, eletta alla fine di ciascuna sessione, formata da 37 membri, dei quali 19 deputati e 18 senatori, scelti dalle rispettive Camere di appartenenza. Per quanto alla Commissione non sia attribuito l'esercizio del potere legislativo (può soltanto ricevere i progetti dell'esecutivo ed assegnarli alle commissioni competenti in modo da consentire la loro discussione plenaria al momento di apertura delle sessioni), il complesso delle funzioni assegnato all'organo, distinte in sostitutive e vicarianti⁸⁴, è piuttosto consistente, in particolare per quanto riguarda la gestione dei rapporti con il Presidente e l'esercizio delle attività di controllo nei suoi confronti, quali ad esempio la ratifica di alcune nomine da questi disposte⁸⁵. Un osservatore esterno non può che rilevare l'atipicità di quest'organo che, oltre a determinare una modalità di funzionamento di tipo monocamerale, non consueta in altri modelli contemporanei di parlamento,

della Repubblica, della lista dei candidati a *Fiscal general* della Repubblica, dell'autorità federale indipendente preposta a garantire il principio di trasparenza ed il diritto di accesso alle informazioni pubbliche previsto dall'art. 6 CM). Con decorrenza dal 2018, per i governi di coalizione è stato previsto anche il consenso alle nomine dei segretari di Stato.

Opera, infine, come organo giudicante nei casi di *juicio político* ex art. 110 CM.

⁸¹ J. M. Serna de la Garza, *op. cit.*, 50.

⁸² Come statuito dagli art. 65 e 66 CM, le sessioni ordinarie, la cui durata può essere solo abbreviata, sono convocate di solito dal 1 settembre a non oltre il 15 dicembre e dal 1 febbraio a non oltre il 30 aprile, con possibilità di proroga limitate a casi eccezionali (insediamento del nuovo Presidente).

⁸³ D. Valadés, *El control del poder*, México, 1998, 418.

⁸⁴ Così, M. Olivetti, *op. cit.*, 72; per la composizione ed il dettaglio delle competenze anche esclusive, J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 184 ss.

⁸⁵ Per l'elenco delle competenze si rinvia alla lettura dell'art. 78 CM.

per la sua composizione ristretta accentua il ruolo delle *élites* parlamentari e delle dirigenze di partito, in grado di orientare, anche attraverso l'attività di questo organo, la funzione legislativa nel suo complesso⁸⁶.

Non c'è molto altro da aggiungere riguardo alle istituzioni parlamentari, regolate in modo del tutto simile a quelle delle altre esperienze di democrazia occidentale. Quanto alle fonti di disciplina, la CM, oltre a dettare numerose e dettagliate disposizioni di principio⁸⁷, istituisce (art. 70.2 e 3) una riserva di legge speciale, per la quale, a garanzia dell'indipendenza delle Camere è espressamente esclusa la promulgazione da parte dell'esecutivo e l'esercizio del veto presidenziale⁸⁸. Tali fonti principali sono poi integrate dai regolamenti interni di ciascuna Camera, cui la CM stessa fa espresso rinvio in plurime previsioni⁸⁹.

Tali fonti, come già ricordato, sono state oggetto di ampia revisione in anni recenti, per adeguare le procedure parlamentari alla stagione del pluripartitismo.

Altri due profili meritano un richiamo; il primo riguarda le garanzie poste a tutela dei deputati e dei senatori, i quali insieme ai giudici federali ed altri funzionari del potere esecutivo o titolari di importanti cariche pubbliche, sono soggetti a *juicio político*, come espressamente stabilito dall'art. 110 CM, secondo modalità che ricalcano il procedimento di *impeachment* e, secondo alcuni, lo stesso *juicio de residencia* dell'epoca coloniale⁹⁰; la messa in stato di accusa spetta alla Camera, la decisione (a maggioranza dei 2/3 dei presenti) al Senato e la sanzione applicata è quella della destituzione dalla carica. Il procedimento differisce, quindi, da quello previsto nella Costituzione degli U.S.A., che non si applica ai parlamentari, oltre ad essere diverso da quello, previsto da alcune costituzioni europee, dell'autorizzazione a procedere, utilizzato per consentire alle corti ordinarie di giudicare i membri delle Camere in sede penale e talora civile.

Altra regola eccentrica e presente solo nella CM, era quella del divieto di immediata rielezione dei deputati e dei senatori, ai quali era preclusa, al termine del mandato qualunque possibilità di candidarsi per la legislatura successiva, neanche in qualità di supplenti. L'origine della regola ha una ragione storica e bilancia quella del divieto di rielezione (assoluta) del Presidente, anche se in termini relativi e temporaneamente circoscritti; tuttavia, la *ratio* sottostante, volta rendere più difficile il consolidarsi di posizioni personali di potere e la formazione di una classe politica di professione, era stata sostanzialmente elusa nella prassi dalla rotazione di

⁸⁶ Sull'importanza del ruolo politico dell'organo, J. M. Serna de la Garza, *op. cit.*, 58.

⁸⁷ Le previsioni costituzionali (art. 51-55 per la Camera e 56-59 per il Senato), con uno stile piuttosto dettagliato, fissano i requisiti di eleggibilità, i principi sull'organizzazione interna e sulle modalità di funzionamento degli organi interni, definiscono lo status e le prerogative dei parlamentari, regolano le modalità di convocazione e di riunione ed individuano funzioni e competenze.

⁸⁸ Si tratta della *Ley orgánica del Congreso general de los Estados Unidos Mexicanos*, pubblicata nel *Diario Oficial de la Federación* il 3 settembre 1999, oggetto di successive modifiche. Con questa fonte, sono disciplinate la struttura, il funzionamento interno, le funzioni del Congresso generale e delle due Camere, anche in modo da determinare le forme e i procedimenti per la formazione di gruppi parlamentari, per garantire la libera espressione delle ideologie politiche presenti nella camera dei deputati.

⁸⁹ Si tratta del *Reglamento de la Cámara de diputados (Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2010)* e del *Reglamento del Senado de la República (Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2010)*.

⁹⁰ J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 98.

molti uomini politici tra cariche parlamentari e di governo sia a livello federale che locale⁹¹. Questo divieto, che aveva subito critiche in dottrina⁹², che ne ha anche proposto il superamento⁹³, è stato infine rimosso dalla revisione costituzionale del 2014; l'art. 59 CM, nel testo vigente, consente la possibile rielezione, imponendo, però, il limite di due mandati consecutivi per i senatori e di quattro per i deputati (ovvero, per entrambe le cariche, per un periodo massimo di 12 anni) con l'obbligo di ricandidarsi nel medesimo partito o in altro partito con esso coalizzato, salvo il caso in cui tale militanza sia venuta meno nella prima metà del mandato precedente. Si è voluto inserire un vincolo di fedeltà politica, con evidenti finalità anti-trasformistiche, che rafforza il rapporto tra eletti e formazione politica di appartenenza.

In conclusione dobbiamo comunque riconoscere come, sin dal principio, il *Congreso* abbia complessivamente svolto un ruolo secondario e, talora, marginale nella struttura di potere messicana: una relazione tradizionalmente asimmetrica tra le assemblee parlamentari ed il potere esecutivo che ha fatto parlare di “*una especie de cultura de la sumisión*”⁹⁴, che pare attenuata, ma non scomparsa negli anni più recenti.

6. Il potere esecutivo

Come ricordato più volte, la caratteristica principale della forma di governo del Messico riposa sul ruolo e le prerogative del Presidente, per ragioni che sono sia di natura istituzionale, che politica. Un dato formale non insignificante: solo il potere esecutivo federale viene definito come supremo dalla Costituzione (art. 80 CM), mentre per quelli legislativo (art. 50 CM) e giudiziario (art. 94 CM) non viene utilizzata la stessa aggettivazione⁹⁵.

Quanto alle prime, le principali consistono nella natura monocratica dell'organo, che cumula una duplice veste⁹⁶; come Capo dello Stato è responsabile della conduzione della politica estera compresa la possibilità di stipulare trattati⁹⁷; dispone del comando delle forze armate ed ha il potere di dichiarare guerra previa

⁹¹ M. Olivetti, *op. cit.*, 67.

⁹² M. Carbonell, *Hacia un congreso profesional: la no reelección legislativa en México*, in G. Pérez, A. Martines (cur.), *La Cámara de los Diputados en México*, Città del Messico, 2000; J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 171 ss.

⁹³ D. Valadés, *El control del poder*, cit., 404.

⁹⁴ D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit. 295 y 299, rileva come le facoltà conferite dalla Costituzione al Congresso non siano state utilizzate nel periodo egemonico e come alcune di queste siano ancora poco utilizzate anche dopo il 1997.

⁹⁵ J. M. Serna de la Garza, *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, México, 1998, 14.

⁹⁶ Un punto sul quale si è soffermata la riflessione di D. Valades, che, in chiave propositiva ha proposto di scindere le due posizioni, con l'introduzione di un *jefe de gabinete* titolare dei poteri di governo; *El Gobierno de gabinete*, México, 2003. Sull'argomento torneremo, *infra*, § 10.

⁹⁷ La ratifica è soggetta al consenso del Senato che delibera con la maggioranza ordinaria (art. 76 CM). Si ricorda che ai trattati è stata riconosciuto dalla giurisprudenza un valore gerarchico superiore rispetto a quello del diritto interno: J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 182.

Il Senato è chiamato anche ad esercitare il controllo della politica estera; questa prerogativa, di per sé molto importante, è tuttavia limitata nel suo svolgimento in concreto, potendo esprimersi unicamente sulle relazioni annuali del Presidente e del Segretario agli affari esteri.

legge del Congresso (art. 73.XII CM). In qualità di Capo del governo è titolare della funzione di indirizzo politico generale e si pone al vertice di tutta l'amministrazione federale (compresa quella parastatale operante nel settore dell'economia), che ha ramificazioni molto estese sul territorio, tanto da sovrapporsi su varie materie alle entità periferiche⁹⁸. Inoltre, il Presidente gode di una totale irresponsabilità politica ed è soggetto ad una limitata responsabilità giuridica; è titolare di poteri d'iniziativa e di controllo riguardo alle decisioni del Congresso.

Un complesso di attribuzioni e di garanzie molto esteso, certamente non compensata da una limitata disponibilità di poteri normativi autonomi; sulla base delle sole previsioni normative, quindi, il Presidente assume il ruolo di vero pivot del sistema di governo.

Riguardo alle prerogative di natura politica, nel lungo periodo del partito egemonico, il Presidente disponeva di quelle che sono state definite "facoltà meta-costituzionali"⁹⁹, dipendenti dal rapporto con il partito di appartenenza. Tra queste, la leadership effettiva del PRI, il potere di scelta del proprio successore, la designazione e la rimozione dei governatori¹⁰⁰; ciò che produce di conseguenza la neutralizzazione del sistema dei contrappesi e la concentrazione del potere. Ovviamente, la forza di queste attribuzioni dipendeva dalle peculiarità del sistema politico messicano nel secolo scorso e nel periodo più recente si sono fortemente affievolite con il consolidarsi dell'assetto multipartitico.

La natura monocratica del potere esecutivo, attribuito dall'art. 80 CM ad un solo individuo, il Presidente, è confermata da una serie di previsioni che la rendono particolarmente rigida, anche rispetto ad altre esperienze costituzionali americane, non avendo subito forme di ibridazione con l'inserimento di istituti tipici dei sistemi parlamentari o semi-presidenziali. Così, non è prevista l'esistenza di organi collegiali¹⁰¹ o di capi di gabinetto, né di un vice presidente che possa sostituirlo in caso di impedimento, dimissioni o altre cause¹⁰²; inoltre, la nomina e la revoca dei ministri, il cui numero si è progressivamente incrementato¹⁰³, è stata rimessa per lunghissimo tempo in via esclusiva al Presidente, senza nessuna possibilità di controllo da parte del Congresso (con la sola eccezione del *Fiscal general* e dal 1997

⁹⁸ Olivetti, *op. cit.*, 59.

⁹⁹ La definizione è di J. Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, 9° ed., 1989, Mexico, 190 ss.; J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 167.

¹⁰⁰ D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, *op. cit.*, 294, parla di centralità politica del Presidente.

¹⁰¹ Come ci ricorda D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit., 290, il riferimento espresso all'esistenza di un consiglio dei ministri, quale organo collegiale, contenuta originariamente nella Costituzione del 1917 (come in quella del 1854), peraltro limitato al solo caso dell'esercizio delle funzioni da esercitarsi nel caso di dichiarazione dello stato eccezione (art. 29 CE), è stato del tutto eliminato con la riforma costituzionale del 1981.

¹⁰² Le Procedure di sostituzione del Presidente in casi di assenza o impedimento, ai sensi degli artt. 84 e 85 CM, sono piuttosto complesse; J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 154 ss.

¹⁰³ L'attuale esecutivo è formato da 24 membri (compreso il *Jefe de la Oficina de la Presidencia* ed esclusi i 5 membri del c.d. Gabinetto allargato che rappresentano le amministrazioni statali ed altri enti non governativi); i requisiti richiesti per la nomina sono previsti dall'art. 91 CM. L'organizzazione della p.a. federale è soggetta a riserva di legge; attualmente la disciplina è dettata dalla Ley organica de la Administración pública federal ((LOAPF) del 1976, più volte modificata.

del *Secretario de Hacienda*), nemmeno nelle forme dell'*advice and consent* tipico dell'esperienza U.S.A.¹⁰⁴.

In generale, è stato osservato come gli strumenti di controllo parlamentare previsti dalla Costituzione del 1917 siano deboli e, soprattutto, siano stati utilizzati nella prassi assai raramente, anche per la situazione di egemonia politica di cui il potere esecutivo ha goduto per lungo tempo. Con il mutamento degli equilibri politici la situazione si è in parte modificata: gli interventi parlamentari sono divenuti più frequenti ed incisivi, con l'acquisizione di una maggiore centralità della funzione legislativa¹⁰⁵.

Neppure l'apparente anomalia costituita dall'obbligo di controfirma dei provvedimenti presidenziali da parte del ministro o del capo di dipartimento (e del ministro dell'interno per la promulgazione delle leggi e dei decreti del Congresso) competente per materia ai sensi dell'art. 92 Cost., è stata in grado di porre limiti al dominio presidenziale, considerata la possibilità del Presidente di rimuovere liberamente i ministri dal loro incarico¹⁰⁶.

Sotto il profilo della responsabilità, il combinato disposto della durata fissa del mandato (6 anni) con il divieto assoluto di rielezione limita la possibilità di un controllo diffuso da parte della stessa opinione pubblica, peraltro resa difficile almeno fino agli anni '80 del secolo scorso, dall'esistenza di quello che è stato definito un "tabù psicologico" che impediva di criticare il Presidente¹⁰⁷.

Inoltre, va considerato che, oltre a non rispondere politicamente alle Camere rispetto alle quali gode di una pari legittimazione in virtù dell'elezione a suffragio universale¹⁰⁸, essa risulta limitata anche sotto il profilo giuridico; l'art. 108.2 CM, infatti, diversamente dagli altri funzionari pubblici e dai giudici (cui fa riferimento l'art. 109 CM), consente la possibilità di sottoporre a *juicio político* il Presidente in carica e di destituirlo soltanto per tradimento della patria e commissione di gravi delitti contro l'ordine costituito, sulla base delle leggi penali applicabili¹⁰⁹. Nonostante la configurazione del processo sia strutturata (dopo la riforma del

¹⁰⁴ È prevista la possibilità, per le Camere, di convocare ed ascoltare i Segretari di stato ed altri funzionari del potere esecutivo, senza che, tuttavia, possa essere adottata una qualche forma di censura che produca effetti giuridici o comporti l'obbligo di dimissioni. Il dialogo tra esecutivo e Congresso si articola poi in alcuni passaggi obbligati; tra questi, l'obbligo del Presidente di informare il Congresso sullo stato della pubblica amministrazione all'apertura della sessione autunnale. A seguito della comunicazione, si apre una discussione nelle Camere, che possono chiedere l'audizione di funzionari per avere maggiori informazioni e rispondere alle e questioni poste. Non solo, i Segretari di Stato sono tenuti, durante il periodo di sessione plenaria, a presentare al Congresso rapporti relativi al loro ramo (art. 93 CM).

¹⁰⁵ J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 195-196.

¹⁰⁶ J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 143-144, che rileva come si tratti di un istituto tipico del parlamentarismo, che, per essere efficace, richiede una qualche responsabilità politica dei ministri davanti alle Camere.

¹⁰⁷ J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 146.

¹⁰⁸ L'elezione popolare non è prevista in modo chiaro dalla Costituzione che, all'art. 81 parla solo di elezione diretta, senza dettare una disciplina specifica rinvia alla legge elettorale (le regole dettate dall'art. 9 di quest'ultima). Peraltro, anche il Presidente *ad interim* o il sostituto, che sono nominati dal Congresso, sono politicamente irresponsabili, allo stesso modo di quello eletto direttamente. Sui requisiti di elettorato passivo ed il procedimento v. J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 150 ss.

¹⁰⁹ Il procedimento è quello previsto in via generale per tutti i funzionari pubblici per i quali è prevista questa forma di responsabilità; messa in stato di accusa da parte della Camera con voto a maggioranza dei presenti e giudizio da parte del Senato a maggioranza dei 2/3 dei presenti.

1982) in modo simile a quello penale, l'istituto ha un valore solo politico, per gli organi che intervengono, i destinatari dello stesso e la sanzione che viene applicata¹¹⁰.

7. Le attribuzioni presidenziali nei confronti del potere legislativo

I poteri di iniziativa e di controllo riconosciuti al Presidente attenuano, invece, la rigidità del principio della divisione dei poteri, in difformità dal modello presidenziale statunitense. Intanto il Presidente dispone di un generale potere di iniziativa legislativa in concorrenza con altri soggetti¹¹¹ e del monopolio dell'iniziativa in materia di bilancio e leggi di spesa (art. 74. IV). Per quanto la Camera dei deputati, come detto competente in via esclusiva all'approvazione delle decisioni di bilancio, disponga della facoltà di determinarne liberamente i contenuti, il potere di iniziativa presidenziale in questa materia potrà risultare di fatto determinante esprimendo una forma di indirizzo preventivo nei confronti dell'Assemblea, realizzando degli equilibri che non appartengono alla tradizione dei governi presidenziali, nei quali il potere di bilancio (le decisioni in ordina alla "borsa") resta interamente nella disponibilità parlamentare in omaggio proprio al principio della separazione dei poteri oltre che del principio *no taxation without representation*. Mentre in questa materia il procedimento di decisione da parte della Camera è disciplinato in maniera puntuale con una rigida scansione dei tempi¹¹², il Presidente non dispone di poteri formali per indirizzare il procedimento legislativo ed ottenere l'approvazione dei progetti presentati. Tuttavia, dopo la riforma del 2012 l'art. 71.3 ha previsto che per ogni periodo di sessione ordinaria il Presidente possa segnalare due disegni di legge come urgenti, i quali dovranno essere discussi e votati dalla camera che decide per prima entro 30 giorni dalla presentazione; un potere in grado di influenzare l'intera agenda dei lavori parlamentari, secondo modalità tipiche dei sistemi parlamentari ma estranee alla tradizione del governo presidenziale.

Un ulteriore potere di interferenza a disposizione del Presidente consiste nella facoltà di decidere il termine delle sessioni ordinarie delle Camere, nel caso in cui queste non trovino un accordo sulla data (art. 66.2 CM). Si tratta di cosa ben diversa dal potere di scioglimento, tuttavia al Presidente è consentito l'esercizio di una funzione arbitrale nei confronti di Assemblee divise, che può essere utilizzata a proprio vantaggio per impedire o rinviare decisioni sgradite o indurre i parlamentari ad approvare comunque i progetti in discussione¹¹³.

¹¹⁰ J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 99. La decisione non è impugnabile, essendo *l'amparo* consentito solo per violazione delle formalità essenziali del procedimento. Nella prassi non si sono finora avuti casi di procedimenti avviati nei confronti di un presidente. Cfr. l'interessante materiale documentario in archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/cedip/publicaciones/expedienteparlamentario/14/14.pdf.

¹¹¹ Come previsto dall'art. 71 CM; il potere di iniziativa oltre che a deputati e senatori ed ai Parlamenti degli Stati è attribuita anche ad una frazione del corpo elettorale.

¹¹² L'art. 49.IV.2 stabilisce che il progetto di bilancio preventivo deve essere presentato non oltre l'8 settembre ed approvato entro il 15 novembre.

¹¹³ J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 145.

Tra i poteri di controllo il principale è quello di promulgazione delle leggi e dei decreti approvati dal Congresso¹¹⁴, che può essere rifiutata con l'apposizione del veto, la cui disciplina, diverge in più punti da quella statunitense, con un significativo ampliamento delle prerogative presidenziali, che hanno dato comunque luogo a controversie interpretative.

Intanto, il veto può essere totale o parziale, riguardando solo alcune delle disposizioni della legge; in entrambi i casi, tuttavia, il testo viene rinviato integralmente alla Camera che ha approvato per prima il progetto con osservazioni, entro 30 giorni dalla sua ricezione; non essendo consentito al Presidente di procedere alla promulgazione parziale delle norme legislative non contestate, 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 le assemblee parlamentari, che devono pronunciarsi solo sulle parti rinviate ed hanno comunque l'onere di riapprovare la legge a maggioranza dei 2/3 dei presenti con voto per appello nominale (art. 72.C.).

In passato si era affermata anche la prassi del veto tacito (*veto de bolsillo*), consistente nella mancata promulgazione senza rinvio della legge, rispetto alla quale la Costituzione non poneva alcun rimedio. Con la revisione del 2012 dell'art. 72.B CM, questa possibilità è stata rimossa, come auspicato da autorevole dottrina¹¹⁵; con le nuove regole, superato il termine per l'apposizione del veto, il Presidente deve, nei 10 giorni successivi promulgare la legge e, in caso di inerzia ulteriore, l'atto sarà comunque promulgato¹¹⁶.

Una questione controversa è quella della tipologia di atti che possono essere oggetto di veto presidenziale. Con riguardo alle leggi di revisione costituzionale la CM tace e, quindi, parrebbe escluso; d'altra parte, l'unico precedente risale agli anni '30, quando il Presidente Cardenas non promulgò la riforma che introduceva il voto femminile¹¹⁷: essendo ormai preclusa la strada del veto tacito, una simile eventualità non sembra oggi ripetibile.

Il problema di maggiore rilievo ha riguardato la possibilità del veto sulle decisioni di bilancio, che rientrano nelle competenze riservate alla sola Camera dei deputati. Trattandosi di provvedimento monocamerale, la dottrina aveva in passato escluso questa possibilità, in base all'argomento letterale della formulazione dell'art. 72, che riconosce il potere presidenziale per le leggi ordinarie ed i decreti che non rientrino nella competenza esclusiva di una delle due Camere¹¹⁸. Il problema è rimasto puramente teorico per lungo tempo, in quanto l'omogeneità politica tra esecutivo e maggioranza della Camera dei deputati che si è registrata fino al 1997 eliminava in radice qualunque possibilità di conflitto. È diventata, invece, attuale, con il passaggio al governo diviso dopo la svolta di fine secolo. Nel

¹¹⁴ Si ricorda che l'art. 70.1 CM stabilisce che tutte le risoluzioni del congresso avranno il carattere di leggi o decreti.

¹¹⁵ J. Carpizo, *México: ¿sistema presidencial o parlamentario?*, in *Revista Latinoamericana de Derecho*, 1, 2004, 36.

¹¹⁶ In questa ipotesi il Presidente della Camera che ha approvato per prima il provvedimento, dovrà chiedere la pubblicazione sul *Diario Oficial de la Federación*.

¹¹⁷ M. Olivetti, *op. cit.*, 61.

¹¹⁸ J. Carpizo, M. Carbonell, 163 e 174 ss., che critica anche la diversa soluzione adottata dalla Corte Suprema.

2004 il Presidente Fox Quesada, per la prima volta, ha posto il veto sulla decisione di bilancio; a seguito del rifiuto del rinvio da parte della Camera, il Presidente ha promulgato il provvedimento e, contestualmente chiesto l'intervento della Corte suprema. Quest'ultima, con una controversa decisione (assunta a maggioranza di 6 a 5), ha riconosciuto le ragioni del Presidente, affermando la legittimità del rinvio e della richiesta di riesame. La motivazione della sentenza, che opta per un'interpretazione sistematica e storico-evolutiva, piuttosto che letterale, delle norme costituzionali, conclude ritenendo che il potere di veto va riconosciuto riguardo a tutte le decisioni Congresso, anche a quelle adottate da una sola Camera, in quanto con esso si esprime una necessaria forma di bilanciamento tra il potere legislativo e quello esecutivo¹¹⁹.

Diversamente da quanto è avvenuto in altre esperienze costituzionali, i presidenti messicani hanno fatto un uso sporadico del potere di veto; senza considerare i casi di veto tacito, risulta che fino al 2000 i casi siano stati solo 12¹²⁰; nel clima di consonanza politica esistente, vi si faceva ricorso per lo più nei casi in cui era lo stesso Presidente ad aver cambiato idea rispetto ai progetti inizialmente presentati¹²¹.

La situazione si è in parte modificata dopo il verificarsi dell'alternanza politica: negli ultimi anni i casi non sono stati numerosi ma hanno riguardato leggi importanti e lo strumento è tornato ad essere funzionale alla logica della separazione dei poteri; oltre alla già ricordata decisione di bilancio del 2004, lo stesso Presidente Fox Quesada vi aveva fatto ricorso nel 2001 (per la "*Ley de Desarrollo Rural*") e nel 2003 (per la "*Ley de administración fiscal*").

Questo scarso attivismo presidenziale era certamente spiegabile nella fase del partito egemonico, per la sintonia politica tra i diversi poteri e la riconosciuta supremazia dell'esecutivo, in grado di orientare le scelte legislative. Tuttavia non si è registrato un cambio di passo neppure dopo l'alternanza del 2000 e l'esistenza di un governo diviso¹²², per la disomogeneità politica tra Presidente e maggioranze parlamentari (almeno fino al 2012) e, probabilmente, è ancora prematuro formulare delle valutazioni al riguardo.

8. I poteri normativi del Presidente (cenni)

A prescindere dal potere di iniziativa legislativa e di quello di veto, che portano il Presidente a concorrere nell'esercizio della funzione legislativa primaria insieme al Congresso e dei poteri speciali di cui abbiamo già riferito¹²³, l'unico potere di normazione diretta spettante all'esecutivo è quello di adottare regolamenti di carattere esecutivo. Il fondamento costituzionale di questa prerogativa è incerto

¹¹⁹ J. M. Serna de la Garza, *op. cit.*, 90.

¹²⁰ Cfr. C. Gamboa Montejano, J. C. Cervantes Gómez, S. Valdés Robledo, *El veto. Análisis del art. 72, inciso c) de la Constitución Política de los EUM*, in www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/DPI-32-Nov-2001.pdf. Purtroppo non abbiamo reperito dati più aggiornati.

¹²¹ J.M. Serna de la Garza, *op. cit.*, 89.

¹²² M. Olivetti, *op. cit.*, 60.

¹²³ Ai sensi degli art. 29 CM, riferito agli stati di crisi e 131.2 in materia di commercio internazionale.

(l'art. 89.I CM si limita a stabilire che il Presidente deve rendere esecutive le leggi redatte dal Congresso, provvedendo alla loro stretta osservanza nella sfera amministrativa) e viene ricondotto alla prassi, avallata da interpretazioni giurisprudenziali conformi¹²⁴.

9. L'alternanza politica e gli sviluppi recenti della forma di governo: la stagione del governo diviso

L'anno 2000 ha segnato un momento di svolta epocale per le istituzioni di governo messicane, con la sconfitta, per la prima volta del candidato del PRI nelle elezioni presidenziali ed il realizzarsi dell'alternanza politica al vertice del potere esecutivo. Si è trattato di un'evoluzione storica senza rotture costituzionali e dipendente dalle trasformazioni del sistema politico¹²⁵, che, tuttavia, ha rappresentato un passaggio epocale, che ha segnato, se non una frattura, un elemento di discontinuità molto forte rispetto all'esperienza passata, progressivamente esauritasi negli ultimi due decenni del '900 ed ormai antistorica¹²⁶.

Come già anticipato, vari fattori hanno concorso in questa direzione; con la crisi economica manifestatasi a più riprese e le politiche liberistiche adottate per affrontarla, il potere esecutivo e lo stesso PRI (peraltro inadatto a gestire riforme di questa natura che non appartenevano al bagaglio ideologico del partito) aveva perso uno dei principali strumenti di controllo sociale, qual era sempre stato il governo dell'economia e la gestione diretta delle principali risorse. Una situazione inedita che ha funzionato come un vero detonatore della svolta.

L'indebolimento del PRI è stato accompagnato dall'emersione di nuovi equilibri politici (rafforzamento del PAN, costituzione, a sinistra del PRI, nel 1982, di un nuovo soggetto politico, il Partito della rivoluzione democratica – PRD – che conquista rapidamente un significativo consenso popolare) anche per la comparsa sulla scena di personalità autorevoli.

Per comprendere appieno l'evoluzione della forma di governo risulta necessario, anche in questo frangente ricostruire, seppure in rapida sintesi, le dinamiche intercorse nel sistema politico, che, di fatto, producono conseguenze indiscutibili sul funzionamento dei meccanismi istituzionali¹²⁷.

Alcuni antefatti li abbiamo già ricordati: ripetute riforme costituzionali adottate tra il 1977 ed 1996, secondo modalità gradualistiche e negoziate tra i partiti, favoriscono il mutamento degli equilibri interni al sistema politico. La prima (c.d. *reforma politica*) rafforzò il ruolo dei partiti con regole poste a garanzia di un pluralismo dotato di maggiore effettività ed elevò il numero dei deputati da

¹²⁴ Un'ipotesi particolare è poi quella dell'art. 27.5 CM, che rinvia a regolamenti (indipendenti, in quanto fonti esclusive non dipendenti da leggi) per disciplinare l'estrazione delle acque dal sottosuolo; J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 160.

¹²⁵ J. M. Serna de la Garza, *op. cit.*, 75, osserva che le istituzioni di governo sono rimaste le stesse ed a cambiare è stata solo la disciplina elettorale.

¹²⁶ Anche per questo, la transizione messicana ha avuto un andamento peculiare rispetto ad altre esperienze latino-americane.

¹²⁷ Per la ricostruzione degli avvenimenti politici occorsi dopo le elezioni del 1997, cfr. J. Carpizo, *Propuesta de una tipología del Presidencialismo latinoamericano*, cit. 51 ss. La vicenda messicana conferma la correttezza dell'approccio metodologico che integra nello studio delle forme di governo elementi propri dei sistemi politici corrispondenti.

eleggere con regole proporzionali, per favorire la rappresentanza dei partiti minori¹²⁸. La revisione costituzionale del 1996 è quella che risulta decisiva, soprattutto per le nuove regole relative all'elezione di deputati e senatori che realizzano ormai un sistema misto ed introducono il limite dei 300 deputati per un solo partito alla Camera.

Una prima scossa al sistema, anche se non produce conseguenze sostanziali, si manifesta in occasione delle elezioni presidenziali del 1988: il candidato del PRI (Carlos Salinas) supera di poco la maggioranza assoluta dei suffragi, ma l'avversario del PRD (Cardenas, che contesterà poi l'esito delle elezioni, sulle quali non sono stati ancora dissolti i sospetti di brogli, contribuendo a delegittimare il nuovo presidente) riesce a conseguire un consenso significativo, superiore al 30%.

Ma è con le elezioni parlamentari di medio termine del 1997 che il PRI perde, per la prima volta, la maggioranza assoluta alla Camera (con circa il 39% dei voti consegue 239 seggi su 500); si presenta, così, una situazione inedita, che pur senza determinare sconvolgimenti sul piano istituzionale, provocò conseguenze politiche rilevanti¹²⁹, dando solo avvio ad una situazione di multipartitismo che poi si consoliderà negli anni a venire e che avrà ricadute anche sulla dinamica della forma di governo, che si trova immediatamente a fare i conti con una situazione di governo diviso (o, in questa fase, semi-diviso), come può avvenire con una certa frequenza anche in altre esperienze di sistemi presidenziali. Nel caso messicano, peraltro, essa ha dovuto misurarsi con un assetto partitico diverso da quello di altri paesi (ad esempio gli Stati Uniti), nei quali i partiti sono organizzazioni poco strutturate e disciplinate al loro interno, tali da consentire più facilmente accordi tra il Presidente e gruppi di parlamentari. Al contrario, i partiti messicani si caratterizzano per un forte grado di fedeltà e di coesione interna, ciò che rende più difficile la possibilità di stipulare accordi che non siano condivisi anche dai loro dirigenti, con un rischio maggiore di paralisi del sistema decisionale.

Come detto, lo scenario muta definitivamente con le elezioni del 2000; se nelle legislative il PRI riesce a mantenere la maggioranza relativa in entrambe le Camere, confermandosi come il partito col più alto consenso elettorale¹³⁰, l'elezione di Vicente Fox, candidato dal PAN, alla Presidenza della Repubblica che non conquista la maggioranza assoluta dei suffragi (42,5%) chiude un lungo capitolo di storia e ne apre uno nuovo, tutto da decifrare. Non sono più applicabili le convenzioni costituzionali che si reggevano sulla presenza di un partito-Stato e sulla centralità del Presidente; quest'ultimo non dispone più del supporto di una

¹²⁸ In questo periodo, le riforme non hanno riguardato solo le regole del gioco democratico, andando a toccare anche questioni di grande rilievo come la materia agraria, la libertà religiosa, l'istituzione di una Banca centrale autonoma, che hanno avuto ripercussioni importanti sulla situazione messicana.

¹²⁹ In termini numerici il PRD ed il PAN conseguirono, rispettivamente, 125 e 121 deputati; questo consentì ai leader dei due partiti, storicamente alternativi tra loro, di concludere un accordo parlamentare per l'elezione del Presidente della Camera ed ottenere il controllo dell'Assemblea.

¹³⁰ La novità da segnalare è che in queste elezioni alcuni partiti non si presentano autonomamente, ma all'interno di coalizioni che competono tanto per l'elezione del Presidente che per i membri delle due Camere. In questo modo *Alianza por el Cambio* (formata da PAN e PVEM) riesce ad ottenere 221 deputati, a fronte dei 211 del PRI e dei 68 di *Alianza por México* (PRD e PT). Al Senato il PRI ha 59 seggi, *Alianza por el Cambio* 52 e *Alianza por México* 17. In entrambe le Assemblee nessun gruppo dispone della maggioranza assoluta.

maggioranza preventiva nelle Assemblee, con le quali dovrà negoziare costantemente l'approvazione dei provvedimenti ritenuti necessari¹³¹.

Questo risultato non rimane un fatto isolato, anche nelle elezioni successive si riproduce una situazione analoga: nel 2006 è ancora il candidato del PAN (Felipe Calderon) a prevalere, stavolta per poche migliaia di voti e con il sospetto di irregolarità (che daranno luogo a contestazioni, risolte solo con l'intervento dei giudici), sul candidato del PRD (Andrés Manuel López Obrador)¹³².

L'effetto di trascinarsi sulle elezioni legislative si produce solo in parte: per il triennio 2006- 2009, il PAN ottiene la maggioranza relativa dei seggi in entrambe le Camere, che, tuttavia, è piuttosto distante da quella assoluta. Sia alla Camera che al Senato sono ormai presenti, oltre ai rappresentanti di alcune formazioni minori, tre grandi gruppi parlamentari¹³³, nessuno dei quali è in grado di controllare da solo i lavori dell'Assemblea e, deve, quindi, trovare un accordo con gli altri per conseguire le maggioranze necessarie¹³⁴.

Il mancato conseguimento dei risultati attesi e l'esplosione del problema dell'ordine pubblico legato in primo luogo al traffico della droga, chiude dopo 12 anni la stagione di governo del PAN e porta, con le elezioni del 2012 alla contro-alternanza; un esponente del PRI (Enrique Peña Nieto) torna ad occupare la poltrona presidenziale, conseguendo una maggioranza netta, ancorché relativa dei suffragi¹³⁵.

Un elemento di novità è rappresentato dalla circostanza che i due candidati più votati non si presentano come esponenti del solo partito di appartenenza ma come leaders di coalizioni¹³⁶, fenomeno che esercita un'immediata ripercussione anche sugli assetti parlamentari ed innesca un processo di revisione costituzionale, che si conclude nel 2016 e che prende atto di della mutata situazione¹³⁷.

Non si è trattato, però, di un ritorno all'antico: sostanzialmente i rapporti di forza all'interno delle Camere non cambiano rispetto alle legislature

¹³¹ Situazione non cambia con le elezioni intermedie del 2003, nelle quali il PRI riconquista la maggioranza relativa dei suffragi (e 222 deputati), mentre PAN, PRD, PVEM e PT, ottengono ciascuno 151, 95, 17 e 6 seggi.

¹³² Lo scarto tra Felipe Calderon e A. M. López Obrador (candidato dalla *Coalición por el bien de Todos*) è di circa 240.000 voti (35,9% contro 35,3%).

¹³³ Al Senato la rappresentanza risulta così ripartita: PAN 52 seggi, PRI 33, PRD 26, PVEM 6, PT 4 (con altri due gruppi più piccoli). Alla Camera il PAN dispone di 206 deputati, il PRD di 126, il PRI di 104, il PVEM di 19, il PT di 16 (con altri tre gruppi di consistenza minore). Come si vede, ben otto forze politiche hanno conseguito una rappresentanza parlamentare.

¹³⁴ Nelle elezioni intermedie del 2009 il PRI recupera la maggioranza relativa alla Camera, con 237 deputati, conseguiti, per la gran parte nel riparto maggioritario dei voti. PAN, PRD, PVEM e PT ottengono, rispettivamente, 143, 71, 21 e 13 deputati (15 parlamentari sono divisi tra altri due gruppi).

¹³⁵ Il 38,2% dei votanti, rispetto al 31,57% di Andrés Manuel López Obrador, candidato del PRD, mentre la candidata del PAN non va oltre il 25,7%.

¹³⁶ Si tratta di *Compromiso por México*, alleanza elettorale tra il PRI e il PVEM (*Partido Verde Ecologista de México*), a sostegno di Peña Nieto, e del *Movimiento Progresista*, alleanza dei partiti della sinistra (PRD, *Partido del Trabajo* – PT – e *Movimiento Ciudadano*) a sostegno di Manuel López Obrador, con un programma di cambiamento della politica neoliberale avviata dagli anni '80. Queste alleanze furono utilizzate anche per le elezioni parlamentari, anche se non in maniera generalizzata in tutti i collegi.

¹³⁷ *Infra*, § 10.

immediatamente precedenti, con la presenza di tre gruppi più consistenti¹³⁸, nessuno dei quali dispone della maggioranza assoluta (neppure in coalizione con quelli alleati alle elezioni¹³⁹) e di quattro gruppi di dimensioni minori¹⁴⁰. Con le elezioni di medio termine per il rinnovo della Camera dei deputati del 2015, la situazione si complica ulteriormente; per la prima volta ottengono una rappresentanza ben nove partiti, quelli tradizionali registrano una significativa perdita di voti e fa la sua comparsa un nuovo soggetto politico (MORENA)¹⁴¹ che conquista immediatamente un significativo consenso.

Da questa sintetica cronologia, che conferma la discontinuità poc'anzi richiamata, credo possano trarsi indicazioni importanti sulle più recenti dinamiche della forma di governo messicana e sui problemi che oggi si pongono. Per usare le parole di D. Valdes, si è passati da un *presidencialismo tradicional* ad un *presidencialismo transicional*, per sua natura instabile e che necessita di ulteriori aggiustamenti per consolidarsi in forme pienamente democratiche.

Il dato più evidente è stato lo sviluppo di un sistema multipartitico (al momento non definibile ancora come estremo, ma certamente multi-polare)¹⁴², peraltro inconsueto nei modelli presidenziali, che sono tendenzialmente bipartitici o almeno bipolari; l'iniziale tripartitismo, caratterizzato da una difficoltà delle forze politiche a dialogare tra loro ed a formare delle coalizioni omogenee, si è evoluto nel senso di un pluralismo più accentuato, con altre forze politiche minori che si sono affermate e sono riuscite, anche per la loro capacità di coalizzarsi con i partiti più grandi, ad acquistare una qualche importanza. Un dinamismo che non sembra subire soste, come dimostra il recente successo del MORENA, che potrebbe far assestare il sistema secondo uno schema quadripartito, nel quale, tuttavia, i quattro soggetti di maggiori dimensioni mostrano ancora difficoltà a raggrupparsi in due poli alternativi e riescono solo a coalizzarsi con i partiti più piccoli che, quindi, mantengono la loro importanza.

Come acutamente osservato¹⁴³, i cambiamenti del sistema dei partiti e della pratica elettorale hanno denudato la Costituzione, facendo venir meno gli assetti e gli equilibri che si erano consolidati per svariati decenni; il principio della divisione dei poteri ha riacquisito una maggiore effettività¹⁴⁴, in primo luogo per l'emancipazione politica delle Camere dal potere esecutivo. Non si sono prodotti

¹³⁸ Questa la composizione della Camera: PRI 212 deputati; PAN, 114; PRD 104; PVEM 29, PT 15 (con altri due gruppi di 16 e 10 componenti ciascuno). Il Senato è così formato: PRI 52 senatori; PAN 38; PRD 22; PVEM 9; PT 5.

¹³⁹ Questi i numeri: al Senato: PRI e PVEM sommano 61 voti; PRD, PT e MC 28; il PAN resta a 38. Alla Camera: PRI e PVEM raggiungono quota 241; PRD, PT e MC quella di 141; il PAN resta a 114.

¹⁴⁰ La situazione non muta con le elezioni di medio termine del 2015; il PRI resta il primo partito e ottiene 202 deputati; gli altri conseguono rappresentanze inferiori; il PAN ha 108 deputati, il PRD 60, il PVEM 47, Morena 35. Si aggiungono altri tre gruppi di consistenza minore e, per la prima volta sono eletti candidati indipendenti o senza partito (2 deputati). Si torna ad una Camera assai pluralista, con otto forze politiche rappresentate.

¹⁴¹ Acronimo di *Movimiento Regeneración Nacional*, trasformato nel 2014 da López Obrador da movimento sociale di sinistra in vero partito politico registrato.

¹⁴² Nel significato utilizzato da L. Elia, *op. cit.*, 251 ss.

¹⁴³ M. Olivetti, *op. cit.*, 52.

¹⁴⁴ Non solo in senso orizzontale, anche verticale, tenuto conto dell'esito delle elezioni statali che hanno premiato forze politiche diverse, rivitalizzando la dialettica centro-periferia.

nuovi equilibri costituzionali stabili, con una situazione magmatica che richiede continue ridefinizioni; la scomparsa di un sistema di potere imperniato sul Presidente e sulle sue “facoltà metacostituzionali”, non si è sostituito un nuovo ordine¹⁴⁵. La figura presidenziale si è indebolita, trovandosi a fronteggiare (almeno nel periodo 2000–2012) una situazione di governo diviso¹⁴⁶, come talora si verifica nei sistemi presidenziali¹⁴⁷ e che, diversamente dalle situazioni di governo omogeneo, nelle quali “istituzioni separate” condividono il potere, portano ad “istituzioni separate” che competono per un potere condiviso¹⁴⁸. Peraltro, come già ricordato, rispetto allo schema nord-americano, in cui opera un bipartitismo (per quanto con partiti poco coesi), in questo caso l’instabilità tende ad accentuarsi in ragione del contesto multipartitico che si è prodotto e della presenza di partiti più disciplinati al loro interno¹⁴⁹. Diventa, quindi, più difficile sviluppare programmi legislativi organici ed è comunque necessario perfezionare intese tra gruppi parlamentari diversi¹⁵⁰. Le conseguenze non sono interamente negative: l’equilibrio tra poteri ne trae un beneficio, con un recupero dell’importanza del ruolo del Congresso, soprattutto per la rilevante forza politica acquisita dai leader dei maggiori partiti.

Infatti, da parte di alcuni commentatori, che partendo dall’esperienza del Messico tendono a generalizzare questa valutazione, si arriva a formulare un giudizio non necessariamente negativo sulla modalità del governo diviso, che non necessariamente viene a configurare una forma di presidenzialismo debole, potendo invece configurarsi come un presidenzialismo equilibrato. L’alternativa tra le due modalità di funzionamento in concreto dipende da vari elementi, quali la forza dell’opinione pubblica, il rispetto e la capacità di dialogo tra i partiti politici, le doti di negoziazione ed abilità politica dei titolari del potere esecutivo. Sicuramente, la formazione di un governo diviso è la conseguenza della scelta degli elettori di non

¹⁴⁵ A. Escamilla Cadena, *Las transformaciones del presidencialismo en el marco de la reforma del Estado en México*, in *Polis*, vol. 5, n. 2, 2009, 13.

¹⁴⁶ J. L. Klesner, *Divided Government in Mexico’s Presidentialist Regime: the 1997–2000 Experience*, in R. Elgie (cur.), *Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford, 2003, ipotizza l’affermarsi di questa modalità di funzionamento già nella legislatura precedente, analizzando le modifiche organizzative introdotte nella Camera, la formazione di coalizioni a sostegno delle iniziative presidenziali e le modalità di approvazione dei bilanci proposti in questo periodo dal Presidente Zedillo.

¹⁴⁷ La situazione di *divided government* (o, talora, di governo semi-diviso, con solo una delle due Assemblee controllata dal partito avverso al Presidente) frequente anche negli U.S.A., obbliga l’esecutivo a negoziare costantemente le proprie politiche con i leaders del Congresso ed ad operare concessioni localistiche e clientelari, determinando, talora, paralisi istituzionale e politica. G. Sartori, *Ingegneria costituzionale*, 100 ss..

¹⁴⁸ Così M. Volpi, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, cit., 165; C. O. Jones, *The Separated Presidency: Making It Work in Contemporary Politics*, in A. King (cur.), *The New American Political System*, Washington, 1990, 3. Cfr. M. P. Fiorina, *An Era of Divided Government*, in *Political Science Quarterly*, Vol. 107, No. 3 (Autumn, 1992), 387; A. J. Bennett, www.politicscymru.com; R. Elgie (cur.), *Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford, 2003; G. J. Hurtado, *Gobierno y democracia*, in *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, Messico, 2016, 66.

¹⁴⁹ M. Olivetti, *op. cit.*, 74.

¹⁵⁰ Fino al 2012 non sono stati infrequenti accordi parlamentari tra PRI e PAN, che hanno cogestito gran parte dei processi legislativi. L’equilibrio è cambiato con l’elezione di Peña Nieto, che nel primo triennio ha beneficiato di un maggior consenso parlamentare, vicino alla maggioranza assoluta ma, comunque, non autosufficiente per assicurare un sostegno preventivo alle sue iniziative.

conferire la totalità dei poteri ad un solo partito ed inevitabilmente i governanti dovranno tenere conto di questa decisione utilizzando forme di dialogo e di concertazione¹⁵¹.

Si è registrata anche una modifica nella composizione politica dei gabinetti presidenziali, non più formati da esponenti di un solo partito e integrati da rappresentanti di altri soggetti politici. Nell'esecutivo costituito nel 2006 dal Presidente Calderon, oltre a numerose figure di indipendenti, figurava, fino al 2009, un segretario di stato proveniente dal PRI. Dopo le elezioni del 2012, del governo nominato da Peña Neto (formato da 24 componenti, compreso il *Jefe de la Oficina de la Presidencia*), fanno parte due ministri non appartenenti al PRI (rispettivamente del PVM e del PRD)¹⁵². Forse è ancora eccessivo qualificare queste compagini come governi di coalizione (almeno nel significato che questa espressione ha assunto nelle esperienze parlamentari europee) per l'eccessiva sproporzione tra ministri provenienti dal partito del Presidente e gli altri, ma certamente si tratta di una novità importante che testimonia il tentativo di dialogo tra le forze politiche per elaborare nuovi modelli convenzionali che consentano al sistema istituzionale di funzionare in maniera più efficiente.

Gli eventi descritti fanno capire come il tema di una nuova riforma della forma di governo messicana, che rendesse più ordinati i rapporti tra istituzioni, superando il problema del governo diviso e favorire la governabilità in un sistema multipartitico, si è ripresentato in modo ineludibile dopo gli esiti delle elezioni del 2012 e del 2015; tra le due opzioni in campo, quella di modificare le regole elettorali introducendo una clausola maggioritaria in favore del partito più votato¹⁵³, con un ritorno ad un impianto maggioritario simile a quello del passato e quella di disciplinare la possibilità di governi di coalizione, la seconda, anche in virtù della prassi maturata a livello federale e, ancora più diffusamente, a livello statale¹⁵⁴, ha infine prevalso con la revisione costituzionale del 2014¹⁵⁵.

¹⁵¹ È il punto di vista espresso da J. Carpizo, *México: poder ejecutivo y derechos humanos, 1975-2005*, *Bol. Mex. Der. Comp.*, vol. 42, n. 126, 2009, 1237;

¹⁵² Anche questo esempio conferma la non corrispondenza tra elezioni presidenziali e legislative ai fini delle alleanze post-voto. La coalizione non corrisponde all'alleanza costituita per l'elezione di Peña Nieto (*Compromiso por México*), formata solo da PRI e PNV, mentre il PRD aveva dato vita al *Movimiento Progressista* insieme al PT – *Partido del Trabajo*, per sostenere un candidato alternativo.

¹⁵³ Difficile da realizzare sul piano pratico in ragione del bicameralismo perfetto e dell'elezione separata del Presidente; fattori che non assicurano che sia lo stesso partito a conseguire la vittoria, potendo essere questa ottenuta anche da tre partiti diversi.

¹⁵⁴ È stata di recente proposta l'estensione, con adattamenti, della riforma anche alle costituzioni statali; cfr. A. Barcelò Rojas, *El gobierno de Coalición en la Constituciones y leyes de desarrollo constitucional de los estados*, in archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4319/5.pdf, 2017.

¹⁵⁵ Di questo dibattito dà conto J. M. Serna de la Garza, *op. cit.*, 100, per il quale il sistema presidenziale messicano deve essere ridisegnato. Numerosi i contributi in materia; tra gli altri, L. Valencia Escamilla, *Reforma del Estado para la gobernabilidad democrática en México*, in *Polít. cult.*, n. 29, 2008, 11; D. Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, 2° ed., Mexico, 2008; D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 130, 2011, 283; J. Carpizo, *¿sistema presidencial o parlamentario?*, in *Revista Latinoamericana de Derecho*, 1, 1999, 50; J. Carpizo, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en américa latina*, in revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3918/4943; S. Valdes Robledo, *La transición: México: del presidencialismo al semipresidencialismo?*, Mexico, 2006; G.

È comunque opinione assolutamente prevalente tra i costituzionalisti messicani che la forma di governo maggiormente idonea nei Paesi dell'area latino-americana rimane ancora quella presidenziale pura ed equilibrata, ovvero che recepisca una serie di contrappesi alla primazia dell'esecutivo, che, senza alterare la natura del sistema, consentano modalità di governo cooperative e coordinate tra gli organi costituzionali, con strumenti di controllo sull'azione del governo messi a disposizione del *Congreso*¹⁵⁶. Una convinzione, questa, che nega l'utilità di prevedere forme di responsabilità politica del gabinetto di tipo fiduciario di fronte alle assemblee parlamentari e, quindi, porta a d escludere la convenienza di contaminazioni eccessive con il governo parlamentare, la cui adozione condurrebbe al superamento del sistema presidenziale.

10. La forma di governo dopo la revisione costituzionale del 2014: verso un presidenzialismo parlamentarizzato?

La legge di revisione costituzionale pubblicata nel *Diario Oficial de la Federacion* il 10 febbraio 2014, che modifica ben 35 disposizioni costituzionali e rappresenta una delle tappe più importanti che hanno caratterizzato l'intensa stagione riformatrice portata avanti nel corso della presidenza di Peña Neto¹⁵⁷, va a toccare direttamente

Fuentes Reyes, P. D. García Muciño, *Alternativas parlamentarias para el sistema presidencial mexicano*, in *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 5, 2010, 29.

¹⁵⁶ Cfr. J. Carpizo, *Propuesta de una tipología del Presidencialismo latinoamericano*, cit., 57.

¹⁵⁷ Questa fase, nella quale il Presidente, piuttosto che puntare alla formazione di una maggioranza con i partiti politicamente più vicini a supporto della propria azione di governo (sempre in una logica di coalizione) ha preferito stipulare, già il 2 dicembre 2012, un grande ed ambizioso accordo strategico tra tutti i partiti maggiori (PRI, PAN, PRD e, successivamente, PVEM) il c.d. *Pacto por México*, per realizzare cambiamenti radicali della democrazia messicana. In estrema sintesi, i punti principali del Patto sono quelli del rafforzamento dello Stato messicano, della democratizzazione dell'economia e della politica, un'estensione e un'applicazione più efficace dei diritti sociali, la partecipazione dei cittadini come attori chiave nella progettazione, attuazione e valutazione delle politiche pubbliche. Si è aperta, quindi una stagione di incessante ed intenso riformismo costituzionale: il 2013 ed 2017 ben 151 disposizioni costituzionali sono state riscritte, come risulta dalla tabella seguente (fonte: Camera dei deputati).

Considerando che nel periodo della Presidenza Calderón, tra il 2006 e il 2012 era già state approvate 38 leggi di revisione, alla fine di questo percorso il testo della costituzione ha subito una vera e propria metamorfosi.

2013 Artículos 3o., 6o., 7o., 24, 25 (1a. reforma, 2a. reforma), 26, 27 (1a. reforma, 2a. reforma), 28 (1a. reforma, 2a. reforma), 37, 73 (1a. reforma, 2a. reforma, 3a. reforma, 4a. reforma), 78, 94, 105, 116 y 122

2014 Artículos 4o., 6o., 26, 28, 29, 35, 41 (1a. reforma, 2a. reforma), 54, 55, 59, 65, 69,73 (1a. reforma, 2a. reforma), 74, 76 (1a. reforma, 2a. reforma), 78, 82, 83, 84, 89(1a. reforma, 2a. reforma), 90, 93, 95, 99, 102, 105 (1a. reforma, 2a. reforma),107, 108 (1a. reforma, 2a. reforma), 110 (1a. reforma, 2a. reforma), 111 (1a.

reforma, 2a. reforma), 115, 116 (1a. reforma, 2a. reforma), 119, 122 (1a. reforma,2a. reforma) y 123

2015 Artículos 2o., 18, 22, 25, 28, 41, 73 (1a. reforma, 2a. reforma, 3a. reforma, 4a. reforma), 74, 76, 79 (1a. reforma, 2a. reforma), 104, 108 (1a. reforma, 2a. reforma), 109, 113, 114, 116 (1a. reforma, 2a. reforma), 117 y 122

2016 Artículos 2o., 3o., 5o., 6o., 11, 17, 18, 21, 26 (1a. reforma, 2a. reforma), 27, 28, 31, 36, 40, 41 (1a. reforma, 2a. reforma), 43, 44, 53, 55, 56, 62, 71, 73 (1a. reforma, 2a. reforma), 76, 79, 82, 89, 95, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 115, 117, 119, 120, 121, 122, 123 (1a. reforma, 2a. reforma), 124, 125, 127, 130, 131, 133, 134 y 135

il cuore della forma di governo, in particolare, con la riscrittura degli art. 76.II e 89.XVII. Si tratta di previsioni la cui entrata in vigore è stata prevista (dalla XII disposizione transitoria) per il 1° dicembre 2018, ovvero dopo le elezioni generali e l'insediamento del nuovo Presidente.

La seconda di queste previsioni conferisce al Presidente la facoltà di optare, in qualsiasi momento, per la formazione di un governo di coalizione, costituita da uno o più dei partiti politici rappresentati nel Congresso. Se viene scelta questa soluzione, si dovrà procedere preliminarmente alla stipula di un accordo ed alla definizione di un programma, i quali dovranno essere poi approvati dal Senato, con la maggioranza dei presenti¹⁵⁸. L'accordo ha un contenuto necessario, che è limitato all'indicazione delle ragioni per le quali il governo di coalizione potrà essere sciolto.

L'esposizione del programma di governo in sede parlamentare e l'accettazione di esso da parte dei gruppi che si sono accordati per sostenerlo intende facilitare l'azione del governo e renderla prevedibile e ordinata, così da evitare contrattazioni continue ed estenuanti. In questo modo anche la funzione presidenziale ne risulta rafforzata.

Tali regole convivono con quelle che hanno disciplinato la forma di governo sino ad oggi e soprattutto, con quella degli art. 81 e 80 CM, sull'elezione diretta del Presidente e sull'attribuzione dell'intero potere esecutivo nelle sue mani.

Queste previsioni sono completate da quelle dell'art. 76.II, che attribuisce al Senato, nel caso in cui si sia proceduto alla formazione di un governo di coalizione, il potere esclusivo di ratificare la nomina dei segretari di Stato, con la sola eccezione dei titolari della Difesa Nazionale e della Marina (che, per tradizione, provengono dalle gerarchie militari).

La finalità è chiara: si opera il tentativo di conciliare il modello di governo presidenziale, del quale vengono mantenuti i caratteri fondamentali, con il contesto multipartitico che si è prodotto nel XXI secolo; tuttavia, la disciplina adottata pone una serie di questioni interpretative di non poco rilievo, anche per la sua sinteticità.

Intanto sorprende la totale esclusione da questo nuovo circuito della Camera dei deputati, che, laddove di opti per un governo di coalizione viene privata anche del potere di ratifica della nomina presidenziale del *Secretario di Hacienda*, che dovrà essere confermato, come gli altri, dal Senato¹⁵⁹. La decisione di coinvolgere il solo Senato può essere dipesa dalla pari durata del mandato dei senatori rispetto a quello del Presidente, così da rendere possibile la stipula di accordi di coalizione validi per l'intera legislatura, dovendosi invece, in caso di coinvolgimento anche della Camera operare secondo cadenze triennali. L'esclusione può non restare priva di conseguenze; può infatti verificarsi che le elezioni di medio termine modifichino sensibilmente i rapporti di forza tra i partiti, e, di conseguenza, che la coalizione di governo perda il controllo della maggioranza nella Camera bassa. Un inconveniente non da poco: un esito di questo tipo avrebbe ripercussioni sulle decisioni di bilancio, indebolendo il Presidente ed il suo governo.

2017 Artículos 25, 73, 107 y 123 (Nueva reforma)

151 artículos reformados al 24 de febrero de 2017

¹⁵⁸ Sull'esigenza della ratifica dei membri del gabinetto in sede parlamentare, J. Carpizo, *México: ¿sistema presidencial o parlamentario?*, 36.

¹⁵⁹ L'attribuzione al solo Senato di questa attribuzione era stata sostenuta da D. Valades, *El control del poder*, cit., 410.

L'art. 89.XVII CM opera un riferimento testuale al "governo" (di coalizione): si tratta di capire cosa intende. A noi pare che essa esprima un concetto politico, con cui si indica il pluralismo politico che dal punto di vista soggettivo caratterizzerà il potere esecutivo e la provenienza dei segretari di stato, che, evidentemente, sono espressione di partiti diversi. Non ne possiamo ricavare, invece, un significato istituzionale sulla cui base dovrebbe essere registrata la creazione di un nuovo organo collegiale all'interno dell'esecutivo, del tutto simile al gabinetto o al consiglio dei ministri tipico del sistema parlamentare. Questa seconda opzione non ci pare proponibile, restando la titolarità dell'intero potere esecutivo attribuita al Presidente, e difettando nella CM una qualsiasi disciplina di questo organo (come abbiamo già ricordato il riferimento eccezionale al Consiglio dei ministri originariamente contenuto nell'art. 29 CM è stato espunto con una revisione del 1981); semmai, potranno esserci dei vincoli politici contenuti nell'accordo di coalizione a definire il ruolo che le riunioni collegiali dei segretari di stato (i quali, rispondono, oltre che al Presidente, anche al partito di appartenenza) dovranno assolvere.

Ancora: la riforma ha previsto che l'assenso del Senato sia espresso solo nel momento iniziale della designazione dei segretari di stato (ovviamente rinnovabile, allorché si proceda alla sostituzione di alcuni di loro nei confronti di nuovi nominati); non è stata prevista, invece, nessuna forma di controllo successivo che possa portare alla censura o alla destituzione di questi soggetti (salvo l'ipotesi di attivazione del *juicio político* ove ne ricorrano le condizioni).

È vero che l'accordo di coalizione deve indicare le ragioni dell'eventuale scioglimento, con clausole che potranno essere definite anche in modo dettagliato. Rimane comunque una prerogativa del Presidente quella di procedere ad un eventuale destituzione dei segretari di stato in carica (già confermati dal Senato), con il solo limite del rispetto delle condizioni poste dall'accordo di coalizione, giuridicamente non sanzionabili.

Per quanto tale accordo sia espressamente richiamato dalla Costituzione ed acquisti un valore decisivo per il corretto funzionamento del sistema istituzionale, non pare sostenibile che la violazione delle sue clausole da parte del Presidente (o degli altri soggetti sottoscrittori) possa essere giustiziabile di fronte ad una corte di giustizia.

Altra questione importante: la decisione se procedere o meno alla formazione di governi di coalizione dipende dalla sola volontà del Presidente, che può scegliere liberamente come procedere. In base agli esiti delle consultazioni elettorali possono astrattamente profilarsi una pluralità di scenari.

Una prima ipotesi possibile, anche se in questa fase storica poco realistica, è quella dell'elezione di un Presidente candidato da un solo partito e che quest'ultimo consegua anche la maggioranza assoluta nelle due Camere. In questo caso si avvierebbe la dinamica classica del sistema presidenziale a trazione monocratica, con la prevalenza dell'esecutivo sul Congresso, con un ritorno all'antico. Una seconda possibilità è che il Presidente sia stato presentato da una coalizione di partiti con un accordo pre-elettorale e che la stessa coalizione consegua la maggioranza assoluta nei due rami del Parlamento. È molto probabile che l'accordo di coalizione venga riproposto anche per la formazione del governo, anche se non

sicuro, in quanto non esiste a carico del Presidente un vincolo giuridico, ma soltanto politico di confermare questa scelta, che gli stessi esiti elettorali potrebbero far ripensare.

L'alternativa a queste eventualità è che il Presidente eletto non disponga di una maggioranza parlamentare (anche solo in una delle due Camere) come è avvenuto negli ultimi anni; il Presidente resta, comunque, il *dominus* della situazione, potendo liberamente optare per la soluzione del governo diviso con una contrattazione puntuale dei contenuti della legislazione, o, viceversa per l'applicazione dell'art. 89.XVII CM, avviando le trattative per l'accordo di coalizione ed il relativo programma.

È piuttosto sorprendente il riconoscimento di questa totale libertà di azione politica, senza la previsione di nessun obbligo di attivazione del circuito alternativo, che, ad esempio poteva essere collegato ad una soglia minima di voti raggiunta dai partiti presidenziali nelle elezioni.

Nel complesso, quindi, la riforma del 2014 ha trasformato la forma di governo del Messico in un sistema multi-virtuale, che potrà funzionare, a seconda delle condizioni politiche che si determineranno nei vari passaggi elettorali, secondo i canoni classici del modello presidenziale (che resta quello in astratto preferito), o, piuttosto, come circuito alternativo e di riserva, secondo modalità che potremmo definire di presidenzialismo attenuato ed atipico, in quanto l'azione di governo risulta fortemente condizionata dalla coalizione cui si è dato vita e dai contenuti dell'accordo stipulato, del quale il Presidente, che ha preso l'iniziativa per realizzarlo, rimane sempre il garante ed il responsabile dell'attuazione.

Non ci sembrano proponibili, invece, qualificazioni diverse della forma di governo, che non si trasforma né in semi-presidenziale, né, tanto meno, in parlamentare¹⁶⁰. Continuano a difettare alcuni dei caratteri necessari di questi modelli; intanto l'esecutivo non diventa bicefalo per l'assenza di un Capo del governo che si aggiunge al Capo dello Stato, e poi, per la mancanza di un organo collegiale (il Gabinetto) disciplinato costituzionalmente con riguardo alla struttura ed ai poteri. Infine, per l'assenza di poteri di censura a disposizione di almeno un'Assemblea parlamentare, che possano provocare se non una crisi di governo, almeno la decadenza dei segretari di stato. Del resto, questa conclusione è coerente con le posizioni sostenute a più riprese dai principali giuristi messicani, che hanno rifiutato le tesi radicali che, descrivendo analiticamente i difetti e le difficoltà di funzionamento che la forma di governo presidenziale avuto fuori degli Stati Uniti, proponevano il superamento nel modello ed il passaggio al sistema parlamentare, per sua natura più flessibile e per questo maggiormente idoneo a fronteggiare le situazioni di crisi¹⁶¹.

¹⁶⁰ Sulle contaminazioni tra forme di governo nelle recenti esperienze latino-americane e sul concetto di *presidencialismo parlamentarizado*, J. Carpizo, *En búsqueda del adn y las influencias en algunos sistemas presidenciales y parlamentarios*, in revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4053/5196, 2008.

¹⁶¹ La tesi della necessità di abbandonare lo schema del modello presidenziale e del passaggio alla forma di governo parlamentare trova un sostegno minoritario; cfr. J. J. Linz, *Democrazia presidenziale o democrazia parlamentare: vi è differenza?*, in J. J. Linz, A. Valenzuela (cur.), *op. cit.*, 19 ss., per il quale la differenza sostanziale tra i due sistemi consiste nella contrapposizione tra rigidità eccessiva dell'uno e flessibilità dell'altro; con la conseguenza che nei momenti di

Ricordiamo, tra le altre, la tesi di D. Valadés, che propugnava l'esigenza di realizzare una transizione da un sistema presidenziale ad un altro sistema presidenziale con un riequilibrio dei rapporti tra poteri, ridefinendo le funzioni dei diversi organi costituzionali per ristabilire una loro legittimità funzionale¹⁶². Lo stesso J. Carpizo¹⁶³ concludeva uno dei suoi scritti dedicati all'argomento dichiarandosi a favore di riforme costituzionali che potessero favorire il passaggio ad un presidenzialismo rinnovato, che, tenendo conto delle trasformazioni profonde avvenute nel Paese rispetto al periodo costituente, garantisse un migliore equilibrio istituzionale, con un rafforzamento dei poteri di controllo del Congresso. Rifuggendo da esperimenti teorici estranei alla tradizione messicana (come avverrebbe se si decidesse di sperimentare forme di governo alternative), quello che si propone non è di costruire un potere esecutivo debole, conferendo una supremazia al potere legislativo, bensì di dare vita ad un effettivo sistema di pesi e contrappesi senza egemonia né superiorità di un organo costituzionale nei confronti degli altri.

Per quanto salutata come un progresso rispetto alla situazione attuale, non sono mancate critiche al contenuto della riforma, proprio per le lacune che essa presenta e le incertezze interpretative che fa emergere. Per questo, pur in assenza di un espresso rinvio, si è proposto di adottare una legge di attuazione costituzionale da parte del Congresso, al fine di interpretare i precetti costituzionali vigenti evitando che decisioni così importanti riguardo alle regole da applicare siano interamente rimesse all'accordo di coalizione e, in definitiva, alla totale libertà dei partiti politici¹⁶⁴. Una scelta di questo tipo si spiega con ragioni di opportunità riconducibili alla cultura politica messicana, che si caratterizza per la sfiducia tra gli attori politici riguardo alla distribuzione del potere; ragione per cui è necessario disciplinare in forma dettagliata queste regole distributive da parte della costituzione. Inoltre, si avrebbe a disposizione una mappa per realizzare una modalità di governo poco conosciuta in Messico.

L'idea di razionalizzare la forma di governo presidenziale, come si è fatto in Europa nel secolo scorso per i sistemi parlamentari, per rendere le sue dinamiche più efficienti è certo interessante; la disciplina introdotta, al momento è stata piuttosto cauta, potremmo dire che il tasso di razionalizzazione è stato basso,

difficoltà nei sistemi parlamentari si producono crisi di governo, mentre in quelli presidenziali crisi di regime che possono mettere in pericolo la sopravvivenza della democrazia stessa.

¹⁶² D. Valadés, *El control del poder*, cit., 412 ss.

¹⁶³ J. Carpizo, *México: ¿sistema presidencial o parlamentario?*, 35 ss., cui si rinvia per l'esposizione delle tesi di A. Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, 1995 e di D. Nohlen, *Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas*, in D. Nohlen, M. Fernández (cur.), *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*, Caracas, 1991, 20 ss. che seguono orientamenti molto simili.

¹⁶⁴ Cfr. D. Barceló, D. Valades (cur.) *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*, Mexico, 2016. Numerose sono le ragioni addotte: tra queste l'impossibilità che regole convenzionali possano vincolare due poteri diversi e separati organicamente, e l'esigenza di consentire che le modalità operative della democrazia rappresentativa, trasformino le preferenze dei cittadini in politiche pubbliche e programmi realizzabili. Tra le innovazioni proposte emerge quella di conferire un valore giuridico alle censure approvate dal Senato ai ministri in carica, rendendo le dimissioni obbligatorie nell'eventualità in cui il giudizio negativo sia ripetuto per due sessioni consecutive dei lavori parlamentari.

soprattutto se confrontata con le proposte ben più incisive avanzate dalla dottrina costituzionalistica più autorevole¹⁶⁵.

Ad esempio, al momento non state prese in considerazione quelle proposte che avrebbero inciso in maniera più significativa sugli equilibri del sistema, quali la previsione di un gabinetto vero e proprio e di *jefe de gabinete* quale figura autonoma dal Presidente, anche se da questi nominato e responsabile dell'attività di governo di fronte al Presidente stesso e di fronte al Congresso, con la possibilità da parte di quest'ultimo di rimuoverlo dall'incarico con decisione assunta a maggioranza assoluta di entrambe le Camere¹⁶⁶.

La sensazione di un osservatore esterno è che si voglia aprire una fase sperimentale con questa novità, per decidere, poi, se insistere su questa linea, mediante l'incorporazione di pratiche tipiche del parlamentarismo, conservando i simboli del presidenzialismo¹⁶⁷, o procedere diversamente. La lunga stagione delle riforme avviata negli anni '70 del secolo non sembra ancora del tutto conclusa con un proseguimento della fase di transizione istituzionale, anche se sarebbe forse opportuno, almeno per un certo periodo, fermarsi e consentire alle nuove regole di consolidarsi e diventare più stabili. Come è stato efficacemente suggerito, l'obiettivo essenziale da perseguire è quello della razionalizzazione del sistema presidenziale per mezzo di contaminazioni proprie dei sistemi parlamentari, "que auspicien una familiaridad creciente de la sociedad y de sus dirigentes políticos con las diversas modalidades de responsabilidad política"¹⁶⁸.

Su tali questioni, al momento, è possibile solo interrogarsi e sospendere il giudizio fino al momento dell'eventuale attuazione della riforma; è quindi necessario attendere i risultati delle elezioni presidenziali e legislative del 1° luglio 2018 per avere indicazioni più precise del tipo di coalizioni che si potranno costruire e dei rapporti di forza tra partiti e, quindi, quali potranno essere le dinamiche della forma di governo del Messico negli anni futuri.

¹⁶⁵ Cfr., per tutti, D. Valades, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, 305 ss., che aveva proposto di adottare ben otto strumenti di riforma. Tra questi: reintrodurre la figura del Consiglio dei ministri con attribuzioni predeterminate in Costituzione; conferire ad uno dei ministri le funzioni di coordinatore o di Jefe de gabinete (análogamente ad altre esperienze latino-americane quale quella argentina); mantenere al Presidente il potere di nomina e di revoca dei ministri, subordinando il primo dei due al consenso del Senato alla relativa proposta; consentire al Senato di adottare risoluzioni di disapprovazione (*reprobación*) con riguardo a singoli ministri o all'intero governo, senza effetti vincolanti per il Presidente; assoggettare il programma di governo all'approvazione del Congresso.

Come è evidente, la riforma del 2014 si è limitata a recepire soltanto due di queste proposte, comunque subordinate a decisioni rimesse alla totale discrezionalità del Presidente.

¹⁶⁶ Come noto si tratta della proposta avanzata da J. Carpizo, *México: ¿sistema presidencial o parlamentario?*, 36, che si richiama all'esperienza argentina dopo il 1994.

¹⁶⁷ Il fenomeno descritto appare speculare a quello del c.d. presidenzializzazione dei sistemi parlamentari europei, che hanno registrato, quasi ovunque, un deciso rafforzamento della componente monocratica e di vertice del potere esecutivo, a discapito della collegialità dell'azione di governo e del ruolo (non più centrale) delle assemblee parlamentari; cfr., per tutti, A. Di Giovine, A. Mastromarino (cur.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007. Questo, della contaminazione tra istituti che caratterizzano forme di governo alternative, è un fenomeno che meriterebbe di essere approfondito.

¹⁶⁸ D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit., 304, cit., que concluye: "se dispondría así de instrumentos complementarios de las libertades públicas ya existentes para cambiar los patrones culturales jurídicos y políticos del país".

L'auspicio è che il tentativo vada a buon fine: le istituzioni politiche messicane hanno bisogno di recuperare una forte legittimazione per affrontare i gravi problemi e le perduranti difficoltà di un Paese la cui importanza strategica è fondamentale nel contesto geopolitico americano¹⁶⁹.

Siamo comunque di fronte ad un processo circolare: con senso di realismo, non devono essere riposte speranze eccessive sulle virtù taumaturgiche dell'ingegneria costituzionale. Intanto, i mutamenti delle regole sul modello di governo devono fare i conti con prassi e formule consolidate dal retaggio storico; ma, soprattutto, il funzionamento efficiente del sistema istituzionale e politico di un Paese dipende dal sostrato economico, sociale e culturale corrispondente e, certamente, stagnazione economica, diseguaglianze, deficit culturali e mancanza di sicurezza possono rendere più difficile il conseguimento dei risultati attesi.

¹⁶⁹ I dati e le statistiche negative riportate, ormai una decina di anni fa, da J. Carpizo, M. Carbonell, *op. cit.*, 222 ss. non sono certo migliorati. Sotto il profilo economico si è addirittura registrato un incremento del tasso di povertà, salito oltre il 46%, mentre rimangono diseguaglianze laceranti, come mostra l'indice di Gini, che è attualmente molto alto (0,79); cfr. per il dettaglio dei dati macroeconomici i siti di *World Wide Govern Indicators* e dell'*Economist intelligence Unit*.

I rapporti sul Messico di Amnesty International per il 2015-2016 (www.rapportoannuale.amnesty.it) denuncia l'esistenza di una situazione complessiva dei diritti di libertà piuttosto critica: violenze di massa, ricorso alla tortura e ad esecuzioni extra-giudiziali, sparizione di persone, intimidazione ed uccisione di giornalisti e difensori dei diritti umani. Il rating assegnato al Messico per il 2016 da *Freedom in the World* è di 3/7 sia per i diritti politici che le libertà civili (freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/mexico), inferiore anche a quello di altri grandi paesi dell'America latina. I riscontri effettuati da organizzazioni internazionali (Commissione interamericana dei diritti umani, Comitati e alti commissari dell'ONU), sono stati tuttavia contestati dalle autorità di governo. La situazione è certamente anche una conseguenza del dilagare del fenomeno della criminalità organizzata, che controllano vaste parti del territorio, soprattutto nell'area del Pacifico e contro le quali sono sinora rimaste senza esito le iniziative di repressione condotte dalle forze di polizia. Una situazione drammatica, che potrebbe peggiorare a seguito del mutamento della politica estera degli USA nei confronti dei Paesi vicini, voluta dall'amministrazione Trump. Su questi temi v. ora: *La potenza del Messico*, *limes*, rivista italiana di geopolitica, n. 2/2017.