

Alcune considerazioni sul sistema dei partiti in Messico

di Eleonora Ceccherini

Abstract: Several considerations about the party-system in Mexico - The article explores several features of the regulation about the Mexican parties, this latter consists of multiple and multilayered sources of law which draws a specific and convoluted framework. Additionally a system of deep control concerning the activities of the parties - provided by the Tribunal electoral del poder judicial de la Federación - is in force. Unfortunately, the supervision has not been able to avoid several detrimental aspects like corruption or fairness in acting.

Keywords: Parties; Democratic Organization; Representation.

1. Introduzione

Il sistema dei partiti in Messico si rileva abbastanza complesso e varrebbe uno studio particolarmente approfondito. Più umilmente questo lavoro intende mettere in luce alcuni aspetti che sembrano meritevoli di attenzione soprattutto dal punto di vista del diritto comparato¹.

L'analisi non può che prendere le mosse dal testo costituzionale e dalla legislazione attuativa dei suoi disposti. Sulla base di questa ricognizione, sembra di poter anticipare alcune conclusioni, come quella che ci induce ad affermare che il sistema politico-elettorale messicano è particolarmente accentrato e in qualche modo "bloccato". In un primo momento, la situazione magmatica era da ricondurre

¹ Sul tema dei partiti e il loro ruolo nelle democrazie, cfr. K. Von Beyme, *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, 1986; M. Duverger, *Les partis politiques*, Paris, 1967; G. Sartori, *Partidos y sistema de partidos: marco para un análisis*, Madrid, 1999; A. Pizzorno, *Il sistema pluralistico di rappresentanza*, in S. Berger (ed.), *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge, 1981; J. Varela Suanzes, *Sistema de gobierno y partidos políticos: de Locke a Park*, Madrid, 2002; K. Hesse, *La posizione costituzionale dei partiti politici nello Stato moderno*, in G. Grasso (curr.), Seregno, 2012; H. Triepel, *La costituzione dello Stato e i partiti politici*, in E. Gianfrancesco G. Grasso (curr.), Napoli, 2015. Nella dottrina italiana, cfr. C. Esposito, *I partiti nella costituzione italiana*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952, 139 ss.; A. Predieri, *I partiti politici*, in P. Calamandrei A. Levi (curr.), *Commentario breve alla costituzione italiana*, Firenze, 1950, 201; P. Ridola, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, 1982, 66 ss.; A. Tarantino, *Partiti e rappresentanza politica*, Milano, 1984; C.E. Traverso, *Partito politico e ordinamento costituzionale*, Milano, 1983; P. Virga, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948. *Ex multis* nella dottrina messicana: F. Galván Rivera, *La actualidad de los partidos políticos en México*, in F. Martínez Sánchez (coord.), *El Horizonte electoral y la democracia en la ruta del derecho*, Oaxaca, 2003.

al ruolo del *Partido revolucionario institucional* (PRI), che era un raggruppamento politico assolutamente egemone nel panorama politico; in un secondo momento, le vischiosità si devono alla stratificazione normativa in merito alla disciplina dei partiti.

Al fine di dare conto di queste affermazioni, verrà posta attenzione su alcuni profili, segnatamente il ruolo delle autorità federali e il sistema dei controlli.

2. L'esistenza di un partito egemone in un ordinamento democratico

Il “blocco” del sistema dei partiti in Messico ha origini molto lontane. L'ordinamento, nato con la Costituzione del 1917, è l'esito della Rivoluzione messicana, che aveva insanguinato per molti anni il paese, i cui postumi dispiegano i loro effetti anche dopo l'approvazione del testo costituzionale². Nel 1929, a Querétaro nasce il progenitore del PRI: il *Partido nacional revolucionario*; si tratta di un coacervo di formazioni politiche e gruppi politici regionali che si richiama alla Rivoluzione del 1910 e che si fa apprezzare per lo sforzo di pacificazione del territorio, contrastando i diversi focolai di tensione e rivolte che hanno luogo nel paese e che aspira a proporsi come una sintesi delle varie anime presenti nella società messicana che andava strutturandosi: quella agraria, quella industriale e quella mercantile, oltre che quella militare³.

Soprattutto per l'influenza dell'*ex* Presidente, Plutarco Elías Calle, noto come “*jefe máximo de la revolución*”, il Partito assume una posizione di assoluto rilievo e riesce a far prevalere i propri candidati nelle elezioni federali, oltre che a quelle statali. Nel 1938, il Partito cambia la propria denominazione in *Partido de la revolución mexicana* per convertirsi definitivamente nel 1946 nel *Partido revolucionario institucional*, nome che mantiene ancora oggi⁴.

La peculiarità del PRI è che dal 1929 al 2000 tutti i Presidenti eletti in Messico provenivano dalle sue fila. Siamo in presenza di un evento di rilievo nel diritto comparato⁵ e di assoluto significato per il paese, visto che il Messico dal

² Soprattutto con la rivolta dei *cristeros* che si opponevano con la forza alla impostazione laicista della Costituzione, i cui esponenti furono perseguitati in maniera violenta. Per un *excursus* storico, cfr. J. Garciadiego, *El Porfiriato*, in Aa. Vv., *Nueva historia mínima*, Ciudad de México, 2014, 225 ss.

³ In generale sulla storia del PRI: R. Espinoza Toledo, *El PRI. Relaciones internas de autoridad y falta de cohesión de la coalición dirigente*, in R. M. Mirón Lince, R. Espinoza Toledo (coords.), *Partido políticos. Nuevos liderazgos y relaciones internas de autoridad*, Ciudad de México, 2004, 69 ss.; L. Arrieta Cenicerros, *Desgaste y ofensiva del sector obrero del PRI. Vigencia del corporativismo*, *ibidem*, 89 ss.; M. González Compean, L. Lomeli (comp.), *El Partido de la revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*, Ciudad de México, 2000.

⁴ Uno degli elementi distintivi rispetto alle precedenti formazioni è il ridimensionamento del settore militare, tant'è che le prime elezioni del “nuovo partito” videro la prevalenza di Miguel Alemán, il primo candidato che non proveniva dalle fila dell'esercito e non aveva partecipato alla Rivoluzione del 1910.

⁵ Per una disamina dal punto di vista del diritto comparato, cfr. F.E. Gonzalez, *El ciclo de dominación de un solo partido: México, India y Japón en perspectiva comparada*, in *Foro internacional*, 1, 2009, 47 ss.í

1917 ha adottato una costituzione (più volte riformata) di stampo liberale, ha implementato un ordinamento democratico e ha vissuto con un certo pluralismo partitico (almeno in alcune fasi)⁶.

Un momento significativo per il consolidamento del partito *de quo* è il 1946, in cui per la prima volta viene adottata una legislazione elettorale federale per le elezioni presidenziali, che, invece, fino a quel momento erano state gestite dagli organi statali. Sono anche gli anni in cui si assiste a un fenomeno centripeto delle funzioni e delle competenze verso la Federazione e questo non fa che accrescere il peso della PRI, che in parte è comprensibile alla luce della forte compenetrazione fra l'organo presidenziale e il partito; il candidato alla Presidenza è contestualmente il *dominus* del partito e quest'ultimo ha dimostrato nel tempo di avere la capacità di incorporare una pluralità di strati sociali in modo da ottenere una larga rappresentanza, operando una sintesi fra i diversi interessi, garantendosi il potere e l'egemonia sulla società.

Peraltro, è una formazione politica che vanta un certo grado di strutturazione e organizzazione, infatti, rispetto ad altri partiti iberoamericani - definiti egemonici - non lega le proprie sorti a una personalità carismatica ma rimane inalterato nell'occupazione del potere, nonostante l'avvicinarsi delle figure presidenziali⁷. Al contempo è una struttura verticistica: gli incarichi di partito e i candidati sono stati scelti per molto tempo dall'*élite* e il Presidente della Repubblica designava il Presidente del partito nonché il suo successore e il segretario generale. Peraltro, anche l'introduzione delle elezioni primarie per la scelta dei candidati è stata determinata unilateralmente dal Presidente ed era stata considerata più che altro un meccanismo volto a risolvere i contrasti interni più che un metodo di partecipazione degli iscritti alla determinazione della linea politica del partito⁸.

Questa attitudine si impone per decenni, assicurando al Partito una posizione di *dominus* incontrastato; con il tempo questa stabile occupazione del potere genera molti attriti, soprattutto quando il partito mostra l'incapacità di gestire i mutamenti strutturali della società, come l'industrializzazione del paese, il fenomeno dell'urbanizzazione, la crescita della classe media, l'anelito della popolazione a una maggior partecipazione politica (ostacolata dal penetrante controllo del Partito nei confronti dei mezzi di comunicazione), oltre che le ricorrenti crisi economiche. Progressivamente, sono introdotte delle riforme che consentono un certo pluralismo partitico: nel 1964 un certo numero di deputati

⁶ Dal 1979, la legge elettorale favorisce la nascita di nuovi partiti: nel 1979, si presentarono ben 7 partiti; 9 nel 1982 e nel 1985 e nel 1988. Tuttavia, è da considerare che in Messico l'85% dei suffragi si divide fra il PRI e il PAN. A. Flores Andrade, *Pasado y presente de los partidos nuevos y las asociaciones políticas nacionales en el sistema electoral mexicano*, in *Cuestiones constitucionales*, 12, 2005.

⁷ Il riferimento può essere al partito peronista in Argentina, cfr. A. Gallo, *Partidos hegemónicos y organización intrapartidaria. un análisis comparado entre el pri y el peronismo*, in *Cuestiones constitucionales*, 17, 2007, 85 ss.

⁸ A. Gallo, *op. cit.*, 101 ss.

appartenenti all'opposizione sono stati eletti ma al contempo, aumentavano i segnali di insofferenza verso il monopolio di potere del PRI.

Nel 1977, le Camere approvano una legge elettorale (*Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*, LOPPE) che promuove l'ingresso di nuove forze politiche nell'agone politica. Pur mantenendo inalterata la prevalenza dell'esecutivo sul potere legislativo e l'egemonia del PRI, la normativa consente al partito antagonista, il PAN, di incrementare i consensi.

Alla fine degli anni 70, si registra una flessione di consensi a livello locale che causa la perdita di alcuni comuni importanti come Ciudad Juárez e capitali di Stato, come Durango e Chihuahua, palesando una divaricazione fra gli interessi della classe imprenditoriale e quelli del partito. Per le elezioni presidenziali, la crisi economica e il malcontento in generale favoriscono l'emersione di due contendenti forti alla Presidenza - e che possono insidiare la vittoria del candidato del PRI: Carlos Salina de Gortari - sono Cuauhtémoc Cárdenas per *Corriente Democrática* e Manule J. Clouthier del PAN. La proclamazione dei risultati è preceduta da molte contestazioni e sospetti di brogli elettorali ma alla fine prevale il candidato del PRI, che però, anche per queste vicende, soffre immediatamente di un deficit di legittimazione.

Il potere del PRI stava progressivamente erodendosi e, nel 1989, per la prima volta, un governatore di uno Stato non proveniva dalle sue fila ma da quelle del PAN, si trattava di Ernesto Ruffo della Baja California.

Altri episodi segnano la decadenza del PRI, il candidato alla Presidenza, Luis Donado Colosio è assassinato nel 1994 e nello stesso anno un alto dirigente, José Francisco Ruiz Massieu patisce la stessa sorte.

Le riforme elettorali approvate in questi anni testimoniano la necessità di "aprire" il sistema a una vera competizione elettorale⁹. In questa prospettiva, particolare rilievo assume la riforma dell'*Instituto Federal Electoral* (IFE), che garantiva maggiormente la sua autonomia e contestualmente ridimensionava le ingerenze dei partiti (segnatamente del PRI) nel processo elettorale.

L'anno successivo, il PRI perde per la prima volta la maggioranza dei seggi nella *Cámara de diputados*.

Le elezioni presidenziali del 2000 segnano la fine del "regno" del PRI¹⁰; l'elettorato manifesta la stanchezza per il sistema politico vigente, accordando la fiducia a Vicente Fox del PAN, un imprenditore che aveva lasciato i suoi affari per dedicarsi alla politica. Tuttavia, la vittoria non è schiacciante, tant'è che il suo Partito non ottiene la maggioranza nella Camera bassa. Le successive presidenziali

⁹ Le riforme più importanti furono: 1990 con la approvazione del *codigo federal de instituciones y procedimientos electoral*, 1993 che introduce l'*Instituto federal electoral* (a cui furono assegnate ulteriori funzioni nel 1994 e nel 1996), 1997 con la promulgazione della *ley de organización política y procedimiento electoral*.

¹⁰ G. Pacheco Méndez, *La redefinición de las reglas internas de poder en el PRI, 1988-2001: De la XIV a la XVIII Asamblea nacional*, in *Argumentos*, 43, 2002, 107 ss.; J. Langston, *Breaking Out is Hard to Do: Exit, Voice, and Loyalty in Mexican One-Party Hegemonci Regime*, in *Latin American Politics and Society*, 44, 3, 2002, 61 ss.

sono ancora appannaggio del PAN con Felipe Calderón¹¹, il PRI torna ad occupare la massima carica con Enrique Peña Nieto nel 2012¹², mentre nel 2018 si afferma Andrés Manuel López Obrador della neonata formazione Morena.

Le caratteristiche che hanno sicuramente influenzato questa parabola per la quale un partito ha mantenuto un proprio esponente alla carica presidenziale dal 1929 fino al 2000 sono state anticipate e possono essere così sintetizzate. In primo luogo, non sussiste una suddivisione fra l'organo di vertice dello Stato e il *leader* del Partito, l'uno è anche l'altro e quindi anche la funzione pubblica finisce per stemperarsi in quella partitica. Ciò determina una posizione di assoluto rilievo del Presidente che di fatto nomina i suoi successori e le principali cariche del partito e determina le linee guida dell'azione politica, permeando l'apparato pubblico di persone appartenenti al Partito. L'assunzione della carica presidenziale pone la persona anche alla cuspide del meccanismo di trasmissione del potere, inoltre, si assicura un ampio controllo sui processi di distribuzione delle risorse pubbliche¹³.

Questa compenetrazione fra apparato pubblico e formazione politica costituisce un elemento caratteristico dell'ordinamento messicano e spiega anche le ragioni che hanno indotto il legislatore di revisione nel 1977 a definire i partiti *entidades de derecho publico*¹⁴. In fondo, il processo di sovrapposizione fra la sfera partitica e quella istituzionale pubblica era già stata posta in essere ed è per questo che paradossalmente si sono aperte le porte a una significativa produzione normativa finalizzata a disciplinare qualsiasi profilo organizzativo della vita dei partiti, in quanto ritenuti una propaggine dello Stato-apparato.

3. La disciplina normativa sui partiti

Uno dei profili che maggiormente richiamano l'attenzione nell'attuale disciplina dei partiti è che vi è una pluralità di fonti che si stratificano in merito alla loro organizzazione e attività.

Si annoverano: le norme costituzionali (art. 41 I-IV Const.), la *ley general de Instituciones y procedimientos electorales*, la *ley general de los partidos políticos*, la *ley general en materia de delitos electorales* e la *ley general del sistema de impugnación en materia electoral*, gli *Acuerdos del Consejo Federal* del INE e, infine, la giurisprudenza del *Tribunal electoral del poder judicial de la Federación*.

Emerge, immediatamente un aspetto e cioè che l'attività dei partiti è regolata da un florilegio di atti di diversa forza giuridica, che nel loro insieme disegnano un quadro normativo specifico e dettagliato che lascia spazi residuali minimi all'autonomia organizzativa delle compagini politiche.

¹¹ G. Pacheco Méndez, *El PRI: relación interna de fuerzas y conflicto en la víspera del procedimiento electoral de 2006*, in *Política y gobierno*, 1, 2009, 157 ss.

¹² R. Batra, J. Devineau, *L'Hydre mexicaine: le retour du PRI*, in *Problèmes d'Amérique Latine*, 85, 3, 2012, 61 ss.

¹³ M. Camacho, *Los nudos históricos del Sistema político mexicano*, Mexico, 1977, 184, cfr. anche J. Carpizo, *El presidencialismo mexicano* (1978), Firenze, 1983, 26 ss.

¹⁴ M. Perini, *Los partidos políticos*, in E. Bindi, T. Groppi, A. Pisaneschi (eds.), *La democracia a juicio*, Pisa, 2018, 145 ss.

Questa affermazione si basa sull'esistenza di una sedimentazione di interventi normativi comprensibili alla luce delle vicende storico-istituzionali del paese, che hanno favorito una evoluzione in tal senso (v. *supra*).

Prendendo le mosse dal testo costituzionale, registriamo che la Costituzione del 1917 non faceva alcun riferimento alle formazioni politiche e questo è conferente con le coordinate fondamentali delle incipienti forme di stato liberale, che collocavano i partiti nell'alveo delle associazioni. Il Messico non si allontana da questo schema e le uniche indicazioni riguardo alle formazioni politiche concernevano il divieto per i partiti di darsi nomi religiosi o di ispirarsi a fedi religiose o a qualificarsi razzialmente¹⁵.

La prima riforma costituzionale che muta il quadro di insieme è quella del 1977, con la quale i partiti vengono riconosciuti come “*entidades de derecho público*”. La scelta del legislatore di revisione è chiara: i partiti non sono più organizzazioni private ma acquisiscono personalità giuridica pubblica e ciò legittima la crescente e incisiva regolazione da parte dello Stato delle formazioni politiche, le quali rappresentano organizzazioni intermedie fra i cittadini e lo Stato.

A partire da questo periodo, il testo costituzionale ha subito centinaia di riforme e una parte di queste ha riguardato proprio il tema dei partiti, oltre che le riforme elettorali¹⁶. Il risultato è stato quello di inserire un numero cospicuo di disposizioni finalizzate a una disciplina assai specifica, la cui tecnica redazionale è più simile a quella utilizzata per le fonti regolamentari che per quelle costituzionali.

L'iperegolazione rilevata investe molteplici profili; spicca, ad esempio, il tema dell'accesso ai mezzi di comunicazione da parte dei candidati. Questo ambito materiale è stato introdotto nel testo costituzionale con la riforma del 2007 e successivamente il legislatore di revisione è intervenuto con la legge del 10 febbraio 2014. *In primis*, si sottolinea come questo settore trovi la sua disciplina puntuale nel testo costituzionale e non in una fonte legale, come nella maggioranza degli ordinamenti occidentali.

Da un punto di vista sostanziale, viene stabilita la piena e permanente accessibilità dei partiti nazionali ai mezzi di comunicazione, in questo modo, il legislatore di revisione ha voluto costituire un tassello importante, garantendo alle formazioni politiche un pieno diritto di comunicazione. Tuttavia, questa libertà è significativamente limitata nei periodi di precampagna e campagna elettorale. Infatti, per questa finestra temporale risulta centrale il ruolo dell'*Instituto Nacional Electoral* (INE), che in base all'art. 41, II *apartado* A della Costituzione, è l'istituzione competente ad attribuire ai singoli partiti il tempo destinato alla propaganda e all'informazione politica. L'INE in questa sua opera di ripartizione non ha discrezionalità assoluta ma deve ottemperare a quanto indicato in

¹⁵ Questo in ossequio alla posizione anticlericale espressa dalla Rivoluzione messicana. Cfr. M. Carbonell, *La laicidad y la libertad religiosa en México*, in P. Salazar Ugarte, P. Capdevielle (coord.), *Para entender y pensar la laicidad*, Ciudad de México, 2013, 193 ss.

¹⁶ L. Valdés, *Sistema electorales y partidos*, Ciudad de México, 2016; F.J. de Andrea Sánchez, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, Ciudad de México, 2002.

Costituzione. Quest'ultima - nella definizione del tempo - stabilisce che, dal periodo della precampagna elettorale fino al giorno delle elezioni, il 30% del tempo disponibile è assegnato in parti eguali a ciascun partito e deve comprendere anche una frazione riservata a tutti i candidati indipendenti; la restante percentuale del 70% viene assegnata ai partiti sulla base dei risultati ottenuti nelle precedenti elezioni¹⁷.

Tale regola evidenzia due elementi che sembrano essere ricorrenti nel sistema dei partiti messicano: un processo di centralizzazione nelle operazioni elettorali posto in carico all'INE e un insieme di prescrizioni, che intende privilegiare i partiti già consolidati e scoraggiare le candidature indipendenti¹⁸. Infatti, nuovi partiti e candidati non inquadrati in formazioni politiche possono accedere solo alla quota fissa riservata nelle trasmissioni radiotelevisive e, pertanto, sono in grado di acquisire spazi limitati di visibilità nel periodo antecedente alle elezioni.

L'intera disciplina, quindi, sembra essere orientata a garantire la massima libertà agli elettori nelle scelte politiche, garantendo a tutti i candidati un accesso basato su regole certe, predeterminate e trasparenti, in modo da prevenire la costituzione di privilegi di potenziali eletti, che possono disporre di ingenti risorse economiche o catene radiotelevisive compiacenti¹⁹; tant'è che al fine di non alterare le condizioni di equilibrio nell'accesso ai media, la Costituzione aggiunge che è fatto divieto a terzi di acquisire spazi radio-televisivi per conto dei partiti²⁰.

¹⁷ C. Murayama, *Financiamiento a partidos políticos y acceso a los medios de comunicación en México*, in F. Freidenberg, B. Muñoz Pogossian (eds.), *Las reformas a las organizaciones de partidos en América Latina*, Lima, 2016, 345 ss.; C. Astudillo, *El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007*, in Aa.Vv. *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, vol. 1, Ciudad de México, 2008, 175 ss.; R Becerra Laguna, 2007: *La reforma de la democracia*, *ibidem*, 253 ss.

¹⁸ C. Astudillo, *La postulación de candidaturas partidistas e independientes en América Latina en el contexto de los derechos de participación política*, in <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3880> (2015); C. Báez Silva, M.A. Tello Mendoza, *El fenómeno de las candidaturas independientes en México. análisis de su implementación y primeros resultados en el proceso electoral 2015*, in *Revista mexicana de derecho electoral*, 7-8, 2015, 237 ss.; P. Becerra, *Las candidaturas independientes en México. Una vía para ampliar la participación ciudadana*, in K.M. Gilas, E. Luis (coord.), *Candidaturas independientes: desafíos y propuestas*, Ciudad de México, 2014; C. Carrasco Daza, *¿Un nuevo régimen de las candidaturas independientes a partir del reconocimiento constitucional de los derechos humanos?*, in D. Cienfuegos Salgado, G. Froto Madariaga (coords.), *Los derechos humanos en el momento actual*, Ciudad de México, 2012; M. Hernández Olmos, *La importancia de las candidaturas independientes*, in *Cuadernos de Divulgación de Justicia Electoral*, 12, 2012.

¹⁹ Peraltro, gli esiti complessivi non sempre sono condivisi dall'opinione pubblica, A. Urrutia, *El jueves inicia el bombardeo de mensajes en busca del voto*, *La Jornada*, 11 de diciembre 2017, 4.

²⁰ S. López Noriega, *El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ante los medios de comunicación*, in C. Báez Silva, L.E. Ríos Vega (eds.), *Los derechos políticos en el siglo XXI*, Ciudad de México, 2014, 375 ss.; R. Morales Manzanares, *Medios de comunicación y campañas políticas. Control jurisdiccional, diseño institucional y conducta de los actores*, *ibidem*, 409 ss.; S. Muñoz Gajardo, *Equidad y neutralidad de los medios de comunicación en los procesos electorales*, *ibidem*, 429 ss.; M.A. Guerrero, *Los medios de comunicación y el régimen político*, in S. Loeza, J.F. Prud'homme (eds.), *Instituciones y procesos políticos*, Ciudad de México, 2010, 231 ss.

Tuttavia, alcune censure possono essere mosse al criterio che lega la presenza nei mezzi di comunicazione dei partiti ai loro esiti realizzati nelle precedenti elezioni. Certamente la normativa vuole assicurare una visibilità proporzionale al consenso politico e inoltre, preclude l'affermarsi di posizioni di privilegio a chi può disporre di ingenti risorse economiche, mantenendo inalterate le regole della competizione politica. Tuttavia, questo certamente non contribuisce a rendere il panorama partitico più articolato o fluido e non palesa un *favor* per gli *outsiders* che si affacciano sulla scena politica²¹.

In merito, però, al tema della comunicazione e propaganda politica²², preme segnalare un aspetto su cui potrebbe valere la pena riflettere e che riguarda l'accesso ai *social networks*. Sembra, infatti, assodato che oramai le strategie di comunicazione (anche politica) transitino da altri strumenti come quelli delle piattaforme social²³. Il *cyberspazio* sembra aver acquisito ormai una rilevanza di primo piano e c'è una diffusa consapevolezza dell'estrema difficoltà nel porre limiti alla libertà di espressione veicolata attraverso questi nuovi strumenti.

Gli ultimi anni hanno mostrato come le campagne elettorali possano essere orientate - se non manipolate - dalla circolazione di notizie false, la cui eco viene amplificata proprio dal *web*. Tuttavia, nonostante l'ordinamento messicano sia stato ricettivo rispetto alle grandi questioni in ambito elettorale, non sono state approvate normative in tal senso. Questo aspetto, però, non può essere classificato come deficitario, perché il diritto comparato mostra tutta la scivolosità e la vischiosità di queste tematiche²⁴. Infatti, è molto arduo trovare risposte adeguate perché se qualificiamo le *fake news* come modalità espressive, l'unica strada può essere quello di verificare la sussistenza dei requisiti per la diffamazione²⁵, di cui può essere responsabile un candidato, però se i veicoli di trasmissione sono le reti sociali attraverso l'azione di terzi non vincolati formalmente a un partito, si rende necessario trovare dei mezzi di collaborazione con le piattaforme, in quanto risulta difficile immaginare l'emissione di sanzioni nei confronti di queste ultime²⁶.

²¹ Sui pericoli delle candidature indipendenti, cfr.: D. Valadés, *Consolidación democrática y reforma institucional*, in www.juridicas.unam.mx, 2013; A. Pisaneschi, *Los candidatos independientes*, in E. Bindi, T. Groppi, A. Pisaneschi (eds.), *op. cit.*, 127 ss. e v. *infra*.

²² Sussiste una distinzione chiara per il Tribunale elettorale: «*propaganda política tiene por objeto crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas, mientras que la propaganda electoral no es otra cosa que publicidad política, que busca colocar en las preferencias electorales a un partido, candidato, programa o idea*» (SUP-RAP-201/2009, SUP-RAP-212/2009 y SUP-RAP-213/2009).

²³ P. Marsocci, *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare*, in *Rivista Aic*, 2015; A. Bultrini, *Il diritto di accedere a Internet (e di proteggersi da Internet) nella prospettiva delle norme internazionali di tutela dei diritti umani*, in V. Barsotti (a cura di), *Libertà di informazione, nuovi mezzi di comunicazione e tutela dei diritti*, Rimini, 2015, 9.

²⁴ Sul punto si veda il numero monografico 1/2017 di *Media Laws*.

²⁵ Art. 41 *apartado C* della Costituzione.

²⁶ V. Visco Comandini, *Fake news sui social network: un'analisi economica*, in *Media Laws*, 1, 2018; F. Donati, *Fake news e libertà di informazione*, *ibidem*; O. Pollicino, *La prospettiva costituzionale sulla libertà di espressione nell'era di Internet*, in *Media Laws*, 1, 2017; M. Fumo, *Bufale elettroniche, repressione penale e democrazia*, *ibidem*; M. Monti, *Le "bufale" online e l'inquinamento del public discourse*, in P. Passaglia, D. Poletti (a cura di), *Nodi virtuali, legami*

Una soluzione a questa incipiente problematica può essere trovata solo con la leale collaborazione fra i partiti o forse più opportunamente nell'ordinamento internazionale in assenza di discipline legali *ad hoc*. Sembra, infatti, recessiva l'ipotesi che i giudici possano utilizzare le disposizioni costituzionali, poiché è da registrare ancora una volta come proprio la tecnica di redazione del testo costituzionale messicano non sia d'aiuto nella risoluzione di nuove sfide. Infatti, la tendenza all'iperegolazione e alla specificazione finisce per far assumere ai disposti della carta fondamentale un contenuto di rango regolamentare (v. *supra*); rifuggendo la disciplina per principi, nessuna disposizione sul tema dell'accesso ai mezzi di comunicazione sociale può essere concretamente utilizzata per applicare una disciplina specifica sul tema e d'altra parte fino a questo momento anche le fonti legali hanno omesso di cimentarsi in questa sfida, testimoniando come un intervento normativo in tale ambito sia estremamente complesso.

Volgendo, invece, lo sguardo all'ordinamento internazionale, si può richiamare la *Declaración conjunta en materia de libertad de expresión y noticias falsas, desinformación y propaganda, emitida por los relatores de libertad de expresión de la organización de las Naciones Unidas (ONU), de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)*, adottata a Vienna il 3 marzo 2017²⁷; inoltre, in questo senso, si testimonia anche una sensibilità della *Comisión interamericana de los derechos humanos*²⁸. L'apertura dell'ordinamento messicano alle fonti del diritto internazionale sancito dall'art. 133 può offrire un mezzo risolutivo di sicuro rilievo e soprattutto può costituire una soluzione "ponte" fino a quando - e se - verrà adottata una disciplina in tal senso²⁹.

Un altro aspetto in cui i poteri pubblici sono intervenuti con uno specifico atto normativo è quello del finanziamento ai partiti e delle spese elettorali. La disciplina è in linea con il principio di trasparenza che più volte è ribadito nel testo costituzionale e nella normativa elettorale e che costituisce un fondamento ineludibile della democrazia.

In questa ottica, la *Ley sobre los partidos políticos* (art. 196) impone disposizioni particolarmente incisive in relazione ai finanziamenti e alle spese sostenute dai partiti³⁰. Questi ultimi sono tenuti, infatti, a predisporre *informes* dove sono indicati la quantità, l'origine e la destinazione delle risorse economiche. Non solo, l'*Unidad*

informali: Internet alla ricerca di regola, Pisa, 2017, 129 ss.; R. Rodríguez Mondragón, A. Cárdenas González de Cosío, *Los jueces en tiempos de redes sociales*, in L.E. Ríos Vega, I. Spigno (curr.), *op. cit.*, 225 ss.

²⁷ J.J. Vega Iracelay, *Las noticias falsas "fake news" y su incidencia en el contexto de la democracia digital*, in *Revista Buen Gobierno*, 22, 2017, 24 ss.; E. Bindi, A. Pisaneschi, *Las redes sociales y las noticias falsas*, in E. Bindi, T. Groppi, A. Pisaneschi (eds.), *op. cit.*, in part. 167.

²⁸ *Relatoria especial pra la libertad de expresión, Estándares para una Internet libre, abierta, e incluyente*, marzo 2017, in www.oas.org.

²⁹ In generale sul ruolo dell'ordinamento internazionale nell'ordinamento messicano, J. Carpizo, *La Constitución mexicana y el derecho internacional de los derechos humanos*, in *Anuario Mexicano de Derecho. Internacional*, 12, 2012, 801 ss.

³⁰ F.J Jiménez Ruiz, *Análisis comparado de los sistemas de financiación de los partidos políticos en los países occidentales con especial referencia a España y Mexico*, Ciudad de México, 2002.

tecnica de fiscalización – che è una struttura specializzata dell'INE - può richiedere alle formazioni politiche di documentare tutte le loro spese. Di particolare importanza riveste l'obbligo previsto per tutte le autorità e istituzioni pubbliche e private di rispondere a tutte le richieste che provengano dall'*Unidad*, senza che possa essere opposto il segreto bancario, fiscale o fiduciario. L'obbligo alla trasparenza però è ancora maggiore in quanto si estende anche a terzi, poiché l'art. 31, c. 2 della *Ley sobre los partidos* dispone che sia le informazioni relative all'assegnazione di fondi pubblici sui quali sono gravate le spese del partito, sia le donazioni alle formazioni politiche compiute da soggetti privati non possano essere escluse dal diritto di accesso. Infine, i partiti politici devono fornire sulla loro pagina *web* una serie di informazioni predefinite, in modo da consentire a ciascun elettore di acquisire la piena conoscibilità circa le loro risorse e beni disponibili. Anche in questo ambito, la giurisprudenza del Tribunale specializzato³¹ è intervenuta per fornire una esemplificazione delle informazioni che necessariamente devono essere pubbliche: i documenti fondamentali relativi al partito, le competenze degli organi di direzione, i regolamenti interni del partito, i diritti e i doveri degli iscritti, i rapporti annuali sulle entrate e le spese sia di quelle sostenute dal partito che dai singoli candidati, lo stato patrimoniale e l'inventario dei beni immobili.

Controllo sul finanziamento ai partiti e stretta vigilanza sul rispetto degli spazi radiotelevisivi attribuiti ai candidati sono sicuramente i settori che l'ordinamento ha ritenuto strategici per garantire legalità e parità di accesso alle cariche elettive. Infatti, l'art. 41, parr. II, Base VI, 3 parr. della *Ley general de instituciones y procedimientos electorales* indica come sia previsto l'annullamento delle elezioni e nuova indizione delle procedure elettorali, qualora il candidato abbia effettuato spese per la campagna elettorale superiori al 5% la quota disponibile ovvero abbia fruito di finanziamenti illeciti o abbia avuto luogo un utilizzo eccedente la porzione temporale determinata dall'INE nei canali radiotelevisivi³². La sanzione prevista è particolarmente severa e testimonia l'importanza che viene accreditata ai due profili indicati al fine di non consentire di trarre giovamento da condotte e pratiche illegali.

L'analisi della legislazione sui partiti fornisce ulteriori indicazioni che contribuiscono a delineare un sistema che può definirsi "bloccato". La disciplina non esprime un *favor* né verso la formazione di nuovi partiti, né nei confronti delle candidature indipendenti. Le nuove formazioni partitiche che intendono presentarsi alle elezioni devono sollecitare l'iscrizione al registro ma per fare ciò devono celebrare assemblee in almeno venti stati della repubblica o in duecento distretti elettorali e in ciascuna devono essere presenti rispettivamente 3000 o 300 persone, in nessun caso la somma di tutti i partecipanti deve essere inferiore allo

³¹ Sentenza del TEPJ 4/2009.

³² Sul tema in generale, C. Astudillo, *Momentos de virtud y de vicio en la interpretación de la validez constitucional de las elecciones*, in C. Báez Silva, L.E. Ríos Vega (eds.), *op. cit.*, pp. 22 ss.; J.J. Orozco Henríquez, *Consideraciones sobre la nulidad de elecciones por la conclusión de principios constitucionales*, *ibidem*, 63 ss.; R. Ruiz Ruiz, *La anulación de elecciones por vulneración de principios constitucionales*, *ibidem*, 83 ss.

0,26% del *patrón electoral*. Inoltre, i partiti che non ottengono nelle elezioni almeno il 3% di voti, perdono la loro iscrizione al registro³³; adempimenti altrettanto complessi sono previsti per le candidature indipendenti³⁴. Infine, come è stato evidenziato, i neo partiti e i candidati indipendenti accedono a una porzione ristretta di tempo alla radio e alla televisione in campagna elettorale (v. *supra*).

Queste dinamiche mostrano come l'ingresso nell'arena politica sia molto selettivo e sia stato costruito in modo da limitare l'accesso alla competizione elettorale. La disposizione in base alla quale ciascuno ha il diritto di candidarsi alle elezioni si scontra con gli adempimenti legislativi particolarmente onerosi che sono richiesti per i nuovi attori politici. Il sistema mantiene ai partiti consolidati il monopolio della formazione della politica nazionale, riaffermando la centralità del loro ruolo. E' indubbio che l'ulteriore obiettivo di una normativa così restrittiva è quello di ridurre la proliferazione e la frammentazione dei partiti, in modo da garantire un pluralismo limitato, in astratto, maggiormente in grado di conferire stabilità al sistema.

Tuttavia, le molteplici critiche che sono mosse al sistema dei partiti potrebbero essere attenuate proprio dall'introduzione di clausole finalizzate a rendere più dinamico il panorama politico. In parte ha risposto a questo rilievo la riforma elettorale del 2014, che ha consentito nelle ultime tornate elettorali l'esistenza di un certo numero di candidature indipendenti e l'emersione di una nuova formazione politica come MORENA³⁵.

4. La democrazia interna ai partiti

Alla capillare disciplina dei partiti si associa anche un processo di centralizzazione che vede nell'INE e nel *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, i sommi protagonisti. Il primo è l'erede dell'*Instituto Federal Electoral* e il secondo è un organo giurisdizionale competente a risolvere tutte le controversie in materia elettorale. Questi svolgono una serie di funzioni – oltre a quelle già indicate – che limitano l'autonomia dei partiti a favore di una cabina di regia di marca federale.

L'INE è definito dalla Costituzione un «*organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica...*» ed è stato introdotto con la riforma costituzionale del 2014, da cui poi ha avuto origine, il 23 maggio 2014, l'approvazione della *Ley general de instituciones y procedimientos electorales* (art. 32).

³³ La perdita del registro comporta anche la liquidazione di tutti i beni del partito.

³⁴ E. Areliano Trejo, *Origen y balance de las candidaturas independientes*. Documento de trabajo no. 193, Ciudad de México, 2015.

³⁵ R. Espinoza Toledo, J.P. Navarete Vela, *MORENA en la reconfiguración del sistema de partidos en México*, in *Estudios Políticos*, 37, 2016, 81 ss. D'altra parte, un maggior "dinamismo elettorale" potrebbe avviare alla disaffezione alle urne dell'elettorato messicano: nel 2015, l'astensionismo ha raggiunto il 52,28% nelle elezioni politiche del 2015. Il dato in sé richiama l'attenzione, in quanto l'art. 36 della Costituzione prevede l'obbligo del voto per gli elettori ed la mancata ottemperanza al dovere potrebbe comportare la perdita della cittadinanza (art. 37 cost.).

La trasformazione che ha investito l'Istituto ha vertebrato significativamente le sue funzioni, facendolo divenire il fulcro del procedimento elettorale. Non sono, infatti, trascurabili compiti particolarmente delicati come la definizione delle circoscrizioni elettorali oppure – come già indicato – il controllo e la verifica delle entrate e delle spese dei partiti politici, oltre a una serie di incombenze di tipo gestionale come la stampa del materiale elettorale e la costituzione degli uffici elettorali. Il movimento centripeto che vede nell'INE il suo polo di attrazione è confermato anche da un'ulteriore disposizione costituzionale che consente la facoltà di stipulare delle convenzioni con gli Stati, affinché l'Istituto possa gestire anche le elezioni locali. Inoltre, su richiesta dei partiti, l'INE può essere competente a organizzare le elezioni degli apparati direttivi dei partiti.

Sono dunque tre i piani sui quali l'Istituto opera con una certa pervasività: quello federale, quello statale e quello partitico. Gli ultimi due livelli sono attivati solo su istanza dei richiedenti ma ciò non fa venire meno il processo di forte accentramento delle funzioni da parte dell'INE, che si giustifica con la necessità di perseguire obiettivi di trasparenza e legalità. Tuttavia, è innegabile che questo percorso limita ulteriormente spazi di autonomia dei singoli partiti, le cui operazioni di selezione degli incarichi interni possono essere controllati e verificati dall'Istituto.

Tuttavia, è un altro profilo che desta interesse e che riguarda la verifica del tasso di democraticità dei partiti al loro interno ad opera prima dell'INE e in sede contenziosa eventualmente poi dal *Tribunal Electoral*. Questa duplice vigilanza è ottenuta, attraverso l'obbligo di deposito di alcuni documenti all'INE fra cui figura lo Statuto, il cui contenuto non è predeterminato ma, in base alle norme costituzionali e legali, deve ottemperare ai principi democratici. Poiché le fonti legali non esplicitano i criteri di misurazione della democraticità dei partiti, questo onere è stato assolto dall'organo giurisdizionale elettorale, chiamato a giudicare sul rispetto della democrazia delle procedure interne.

A questo proposito merita sintetizzare alcune riflessioni generali sul tema generale della democrazia interna dei partiti³⁶.

³⁶ Nella dottrina italiana e comparata: A. Predieri, *Democrazia nei partiti nella determinazione della politica nazionale. Equilibri e garanzie costituzionali*, in *Studi politici*, 1960; G. Grasso, *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l'Italia?*, in *Politica del diritto*, 2010, 609 ss.; R. Blanco Valdés, *Democracia de partidos y democracia en los partidos*, in J.J. González Encinar, (coord.), *Derecho de partidos*, (coord.), Madrid, 1992, 41 ss.; J. Cárdenas Gracia, *Crisi de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, 1992; C. Urruty, *El ejercicio de la democracia en la actividad interna de los partidos políticos*, in *Justicia electoral*, 19, 2004, 67 ss.; J. Peschard, *Democracia interna de los partidos políticos*, *ibidem*, 137; J. Orozco Henríquez, *La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional*, Ciudad de México, 2004; F. Flores Gímenez, Fernando, *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, 1998; J. Cárdenas Gracia, *Partidos políticos y democracia*, Ciudad de México, 2001 (Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, n. 8); M.d.P. Hernández (coord.), *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas*, Ciudad de México, 2002; L. Castillo González, *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, Ciudad de México, 2005; E. Fuentes Cerda, *El control de los actos internos de los partidos políticos*,

Il principio democratico si struttura in due processi selettivi: quello riguardante i candidati e quello concernente gli incarichi di partito. L'obbligo costituzionale di adempiere ai principi democratici sembra essere strategico per la legittimazione dei partiti stessi; il presupposto è costituito dalla certezza che per agire democraticamente nelle istituzioni, è necessario assimilare il metodo democratico nelle associazioni che quelle istituzioni contribuiscono a realizzare.

D'altra parte questa prospettiva è diffusa in molti ordinamenti e non è stata neppure aliena al dibattito costituente italiano. Per bocca di Calamandrei, infatti, viene sottolineato come «l'organizzazione democratica dei partiti è un presupposto indispensabile perché si abbia anche fuori di essa vera democrazia» e a questo proposito erano stati presentati due emendamenti in assemblea costituente: il primo, alla firma di Mortati, che indicava nella Corte costituzionale l'organo deputato al controllo e l'altro, ad opera di Ruggiero, che prevedeva l'attribuzione ai partiti di personalità giuridica e di funzioni di rilievo costituzionale in cambio dell'esistenza di uno statuto il cui fondamento democratico avrebbe potuto essere controllato da un organo indipendente. L'emendamento dell'on. Mortati recitava che: «Tutti i cittadini hanno diritto di riunirsi liberamente in partiti che si uniformino al metodo democratico nell'organizzazione interna e nella azione diretta alla determinazione della politica nazionale». «E' nei partiti infatti che si preparano i cittadini alla vita politica e si dà modo ad essi di esprimere organicamente la loro volontà, è nei partiti che si selezionano gli uomini che rappresenteranno la nazione nel parlamento. Mi pare quindi che non si possa prescindere anche per essi dall'esigere una organizzazione democratica»³⁷.

Il giurista italiano si ispirava alla convinzione che la garanzia della democrazia interna ai partiti avrebbe consentito l'espansione delle procedure democratiche nella società. Tale orientamento per certi versi sembra riecheggiare l'approccio statunitense ai partiti in cui questi dovevano essere «i più trasparenti possibili alla volontà degli elettori, in ciascuno dei momenti del procedimento elettorale»³⁸.

La stessa attitudine ispira anche la Costituzione messicana. In questa ottica, si spiegano le ragioni per cui sia la disciplina costituzionale che legislativa offrono l'opportunità di un profondo controllo e ingerenza sulla vita dei partiti posti in essere da un organo giurisdizionale.

È, infatti, il giudice elettorale a svolgere un ruolo preponderante nella definizione del contenuto del principio democratico nell'attività dei partiti. Ad esempio, nella sentenza n. 2638/2008 del *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, il collegio precisa quali siano le condizioni irrinunciabili per poter definire democratica la vita interna dei partiti: esistenza di un'assemblea come organo decisionale del partito, composto da tutti i membri o da delegati, regolarmente e periodicamente convocata; la protezione dei diritti fondamentali

in *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal electoral del poder judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*, Ciudad de México, 2003.

³⁷ (A. C. vol. III, p. 1882.)

³⁸ P. Avril, *Saggio sui partiti*, Torino, 1990, 152.

dei membri, per esempio il diritto all'elettorato passivo e attivo, il diritto all'informazione, la libertà di espressione, la libertà di iscriversi a un partito; la previsione di sanzioni disciplinari a seguito di un procedimento equo con garanzie processuali; l'esistenza di procedimenti di elezione dei dirigenti e candidati del partito che garantiscano la libertà di voto; l'adozione della regola di maggioranza nelle procedure deliberative; i meccanismi di controllo del potere all'interno del partito come, per esempio, la possibilità di revoca dei dirigenti del partito³⁹.

Sulla base dell'esistenza di questi requisiti, l'organo giurisdizionale può valutare il rispetto del carattere democratico dello statuto del partito e nella sua giurisprudenza si nota una certa tendenza a precisare gli elementi suddetti, non limitandosi a richiamare i principi generali di certezza, trasparenza, oggettività, eguaglianza ma dettagliando gli aspetti meramente procedurali circa l'elezione degli organi interni come per esempio la questione della durata del mandato, il regime di incompatibilità, modalità di votazione.

Pertanto, l'autorità giurisdizionale produce un significativo sforzo nell'implementazione di un processo di democratizzazione a tutto campo. Questo è sicuramente auspicabile ma inevitabilmente nei suoi risvolti applicativi significa che l'attività di un partito finisce per essere controllata e monitorata in maniera incisiva dal potere giudiziario. A questo fine, i giudici obbligano a sottoporre a termine gli incarichi di partiti, indicano le cariche incompatibili con gli incarichi di partito ed escludono in maniera tassativa il voto per acclamazione, sintetizzano i principi generali della campagna elettorale interna, regolano le operazioni elettorali in senso stretto, precisano le situazioni di incompatibilità e ineleggibilità e la durata del mandato⁴⁰.

Il metodo interpretativo attraverso il quale i giudici compiono questa incisiva opera di specificazione è quello analogico, cioè traspongono principi e regole specifici dello Stato democratico-rappresentativo all'organizzazione del partito, compiendo un'operazione di assimilazione piena dell'associazione alla struttura istituzionale statale, ponendo in ombra i profili che invece differenziano la dimensione partitica da quella dello Stato apparato⁴¹. D'altra però, l'*overlapping* fra dimensione partitica e pubblica è il "peccato originale" che inquadra il ruolo del partito nel sistema istituzionale e che era stato perfettamente incarnato dal PRI nella fase incipiente della Repubblica federale messicana.

L'*actio iudicandi* del Tribunale è dunque particolarmente incisiva, più che altro perché a differenza di altri ordinamenti, i parametri di valutazione non sussistono nel diritto positivo ma in quello giurisprudenziale. In Italia, qualsiasi controversia relativa ai rapporti interni ai partiti viene decisa sulla base della

³⁹ L. Castillo González, *op. cit.*, 25 ss.

⁴⁰ SUP-JDC 1010/2010 in relazione alla convocazione per la selezione di candidati a Governatore dello Stato di Guerrero.

⁴¹ Nonostante lo stesso Tribunale elettorale precisi il fatto che gli elementi caratterizzanti una forma di stato non possono essere mutuati integralmente nell'organizzazione di un partito; M.d.P. Hernández, *Democracia interna de los partidos*, in C. Báez Silva, L.E. Ríos Vega (coord.), *op. cit.*, 555 ss.; J.R. Cossio Díaz, *Concepciones de la democracia y justicia electoral*, Ciudad de México, 2002 (Cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática, n. 22).

disciplina generale sulle associazioni e sui rispettivi statuti che fungono appunto da parametro. Di conseguenza anche per le associazioni non riconosciute, la giurisprudenza ordinaria ammette azione dei singoli iscritti contro gli organi dei partiti a tutela di loro specifici interessi come ad esempio con riguardo alla partecipazione a congressi, convocazione di assemblee, delibere congressuali, elezioni interne⁴². Proprio su queste basi, in Italia si è coagulata una certa giurisprudenza riguardante le controversie in merito ad alcune decisioni prese dai vertici del Movimento 5 stelle. A titolo esemplificativo, possiamo citare l'ordinanza del tribunale di Genova del 10 aprile 2017, dove il giudice ha ritenuto illegittima la decisione del Garante del Movimento in quanto, in base alle fonti statutarie interne, senza la deliberazione dell'Assemblea, gli atti del Garante sarebbero illegittimi. In questo caso, la decisione giudiziale non ha inteso valutare la democraticità o meno delle procedure interne al partito ma si è limitata a verificare la conferenza delle decisioni domestiche rispetto alle fonti di regolazione interna⁴³.

Una domanda che possiamo porci è se un organo giurisdizionale può spingersi fino a questa diffusa azione ispettiva in merito all'attività interna di un partito, seppure ai fini di salvaguardare il principio democratico, senza di fatto condizionare l'attività.

Infine, ci si può chiedere (anche provocatoriamente) se è necessariamente vero l'affermazione per la quale la democrazia di un partito è davvero strettamente connessa alla salvaguardia del sistema democratico. In fondo, si accetta un assioma che riposa sul presupposto che l'assenza della democrazia interna dei partiti sia sinonimo di esistenza di finalità eversive della democrazia. In fondo, il metodo democratico non è utilizzato in tutte le organizzazioni, quindi si riconosce implicitamente che le procedure democratiche non costituiscono sempre la

⁴² P. Genova 16.1.76, *Foro italiano*, vol. I, 1976, pp. 1107 ss.; P. Fasano 28.2.1981, *Giurisprudenza italiana*, vol. I, 1982, pp. 194 ss.; T. Brindisi, 4.9.1981, *Foro italiano*, vol. I, 1981, p. 2846.

⁴³ Si vedano in tal senso anche le ordinanze del Tribunale di Napoli, 14 luglio 2016 e del Tribunale di Roma, 12 aprile 2016. Tribunale di Roma, Sezione III, ordinanza n. 19678-2/16 del 12 aprile 2016 (sulla scelta del candidato sindaco ed espulsione di iscritti); 2) Tribunale di Napoli, Sezione VII, ordinanza n. 15161/2016 del 14 luglio 2016 (scelta del candidato sindaco ed espulsione di iscritti); 3) Tribunale di Roma, Sezione I, ordinanza n. 53473/2016 del 17 gennaio 2017 (sussistenza delle condizioni di eleggibilità del Sindaco di Roma e valutazione del codice di comportamento per i candidati ed eletti del Movimento 5 Stelle alle elezioni amministrative del 2016); 4) Tribunale di Genova, Sezione I, decreto/ordinanza n. 4036/2017 del 10 aprile 2017 (scelta del candidato sindaco ed esclusione di iscritti dalle liste di candidati del partito alle elezioni amministrative); 5) Tribunale di Palermo, Sezione V, decreto n. 13020-1/2017 del 19 settembre 2017 (esclusione dalle primarie per la candidatura alle elezioni regionali ed individuazione delle liste dei candidati), G. Grasso, *MoVimento 5 Stelle alla prova dell'art. 49 della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, 618; E. Gianfrancesco, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, (30 ottobre 2017). Più recentemente sulle anomalie del Movimento 5 stelle: G. Piccirilli, *L'ultima sfida al modello italiano di "democrazia non protetta": le ambiguità della forma-partito del MoVimento 5 Stelle*, in L.E. Ríos Vega, I. Spigno (curr.), *La rappresentanza politica nell'era digitale*, Napoli, 2020, 119 ss., interessante anche per le valutazioni sulla democrazia interna al partito.

soluzione ottimale. Basti pensare alle università, cioè delle istituzioni che si compongono di professori, personale tecnico e amministrativo e studenti, che non sono governate da procedure democratiche ma che contemporaneamente non sono di nocimento alla democrazia e, anzi, la sostengono e la promuovono.

Inoltre, non può essere trascurato il fatto che i partiti si pongono come *competitor* nel mercato elettorale e devono essere in grado di proporre i candidati che godono di maggiori *chances* di vittoria al fine di far prevalere il proprio programma politico e ottenere il maggior livello di gradimento fra i cittadini. In questa ottica, è da chiedersi se la massimizzazione delle procedure democratiche in tutti gli ambiti di funzionamento del partito può essere ostativo al raggiungimento dell'obiettivo.

È innegabile, infatti che il partito sia un centro di aggregazione di interessi più o meno generali costituito da un numero più o meno ampio di persone, ma è anche un'organizzazione che compete con altre alla determinazione della politica nazionale attraverso un processo selettivo.

Il fatto che il partito si muova in un'arena di competitori implica che la sua organizzazione debba essere la più efficiente ed efficace possibile. Allora la domanda che emerge è se l'attività delle organizzazioni politiche possono essere subordinate all'applicazione delle regole democratiche, nonostante possano incidere negativamente sulle loro *performances*: «solo un certo grado di cesarismo assicura la rapida trasmissione e la precisa esecuzione degli ordini nella lotta quotidiana»⁴⁴, per cui sembrerebbe inevitabile che la concorrenza politica implichi processi di centralizzazione e professionalizzazione⁴⁵.

5. Riflessioni conclusive

Le indicazioni generali che sommariamente sono state indicate confermano le ipotesi di partenza e cioè che il sistema dei partiti in Messico è significativamente conformato da fonti pubblicistiche. Questo dato indica come lo spazio di autoregolazione dei partiti è di fatto esiguo e ciò implica che l'assetto organizzativo complessivo dei partiti è sostanzialmente omogeneo. Le differenziazioni possono risiedere nei programmi politici ma non tanto nelle differenti modalità di gestione dei rapporti interni o nelle distinte modalità di selezione dei candidati, poiché tendenzialmente l'intervento del *Tribunal Electoral* ha finito per produrre un effetto "nomofilattico".

A questa tendenza omologatrice se ne affianca un'altra ed è quella che riguarda la riforma costituzionale che ha introdotto l'INE. Oltre all'ambito politico-elettorale di cui si è già dato conto, ulteriori riflessioni possono essere svolte circa l'evoluzione del federalismo messicano. Non è il fine di questo contributo approfondire l'evoluzione della forma di stato federale ma sembra che

⁴⁴ R. Michels, *La sociologia del partito politico*, in A. Polledro (a cura di), Torino, 1912, 73 s.

⁴⁵ P. Avril, *op. cit.*, 152.

anche in Messico il baricentro del sistema sia traslato sulla Federazione a detrimento delle entità federate e dei loro apparati organizzativi⁴⁶.

La capillarità con la quale gli organi pubblici permeano e influenzano le attività dei partiti, tuttavia, non sembra essere stata argine idoneo per ridurre fenomeni di corruzione e/o di clientelismo. In base a uno studio, 7.8 milioni di elettori sono stati oggetto di tentativi di manipolazione del voto, sebbene solo il 21% è stato vittima di condotte penalmente rilevanti; il 7,2% ha ricevuto regali in cambio della promessa di un voto favorevole; mentre il 2% ha ricevuto prestazioni, favori o servizi. Le pressioni elettorali possono avere luogo durante la celebrazione di cerimonie religiose (3,1%) o addirittura all'interno dei seggi elettorali (2,1%)⁴⁷.

Un'altra patologia riguarda la conformazione normativa per la quale l'accesso al potere politico è prevalentemente monopolizzato di fatto dai soli partiti e, soprattutto, da quelli ormai consolidati. Solo la riforma costituzionale del 2012 relativa all'art. 35 ha consentito di poter avanzare candidature indipendenti, nonostante il *Tribunal Electoral* avesse sostenuto, nella sentenza n. 11/2012, che l'esclusione di queste candidature non costituisca una violazione dei diritti di partecipazione politica⁴⁸.

Un altro profilo meritevole di attenzione a livello comparato riguarda l'emersione del tema della rappresentanza politica delle popolazioni indigene. Nel 1992, una riforma costituzionale ha incorporato le comunità autoctone fra i popoli costitutivi l'ordinamento messicano e in seguito la legislazione elettorale ha indicato fra i propri obiettivi quello di implementare la rappresentanza indigena. Tuttavia, al di là delle dichiarazioni di principio, non è stata adottata un'adeguata legislazione di sostegno che favorisca l'elezione di questi candidati⁴⁹, anche se nel 2005, l'allora IFE ha definito una riconfigurazione dei distretti elettorali

⁴⁶ S.J. González Muñoz, *El nuevo modelo competencial ante el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos electorales: un federalismo en flujo*, in *Revista Mexicana de derecho electoral*, 10, 2016.

⁴⁷ I dati sono relativi al 2002: G. Serra, *Clientelismo y corrupción electoral en México: persistencia a pesar de los avances legislativos*, in *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 1, 17, 2017, 179; J.F. Malem Seña, *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Barcelona, 2002.

⁴⁸ K. Gilas, *El gatopardismo detrás de la regulación de las candidaturas independientes en México*, in *Justicia Electoral*, 1, 15, 2015, 171.

⁴⁹ Al contrario di altre esperienze che hanno previsto soluzioni specifiche e incisive. In merito a ciò il riferimento può correre alle popolazioni Maori della Nuova Zelanda che, già con l'approvazione del *Maori Representation Act* del 1867, conquistano il diritto ad avere una rappresentanza assicurata nel parlamento monocamerale. Una soluzione analoga è prevista in Colombia, dove l'art. 171 della Costituzione prevede l'elezione di due senatori appartenenti alle comunità autoctone, grazie all'istituzione di una circoscrizione speciale indigena nella quale possono candidarsi solo coloro che hanno occupato cariche tradizionali all'interno della comunità o sono stati a capo di organizzazioni di difesa degli autoctoni. Peraltro, l'art. 176 dispone per la Camera dei deputati la possibilità di realizzare una circoscrizione speciale per i rappresentanti delle popolazioni autoctone e delle minoranze politiche. Infine, vale la pena citare l'anomalo caso della *House of Representatives* del Maine (USA), a cui partecipano, senza diritto di voto, un rappresentante ciascuno di tre tribù indiane: Penobscot Nation, Passamaquoddy Nation e Malisset Tribe. Questi parlamentari sono nominati dalle rispettive autorità tribali e svolgono funzioni consultive e di proposta all'assemblea, dispongono del diritto di voto solo in commissione e non in aula.

costituendone un certo numero con popolazione pari o superiore al 40% di membri di comunità aborigene⁵⁰.

Più incisive sono state le misure di favore per incrementare la presenza femminile⁵¹ negli organi di rappresentanza politica e i dati provano la bontà degli strumenti: nelle elezioni del 2015 per la Camera bassa, le donne elette sono state 213 pari al 42,6%, mentre, nella tornata del 2012, le senatrici selezionate sono 47, pari al 36,7%. Fin dal 1996, è stata fissata una percentuale massima di rappresentanza di un genere, identificata nel 70% e nel 2007 le candidature di un sesso non potevano essere inferiori al 40%. Anche in questo caso, però, sono stati determinanti i due organi certificatori dei processi elettorali: il *Tribunal Electoral* e l'Ine. Il primo con la giurisprudenza ha imposto ai partiti politici l'obbligo di indicare almeno 120 candidati per la Camera dei deputati e 26 per il Senato appartenenti a un sesso; d'altra parte l'INE ha adottato un accordo che stabiliva i criteri per i partiti per poter ottemperare a quanto stabilito dall'organo giurisdizionale.

La valutazione sul sistema dei partiti in Messico non può essere dunque univoca: da una parte la pervasiva *vis regolatoria* restringe gli spazi di autonomia di queste formazioni, dall'altra parte, gli stessi interventi, però, hanno contribuito a renderle entità porose alle istanze democratiche e a configurare il mercato elettorale uno spazio meno sensibile a posizione di forza⁵².

Eleonora Ceccherini
Dip.to di Giurisprudenza
Università di Genova
eleonora.ceccherini@unige.it

⁵⁰ T. Groppi, *La representación política de los pueblos indígenas*, in E. Bindi, T. Groppi, A. Pisaneschi (eds.), *op. cit.*, 215 ss.; M. González Oropeza, F. Martínez Sánchez, *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca*, Ciudad de Mexico, 2011; J. Hernández Díaz, *Derechos indígenas en las sentencias del TEPJF*, Ciudad de Mexico, 2011.

⁵¹ Nel 1954 è stata eletta la prima donna deputata e nel 1964 sono state elette le due prime senatrici. J.A. Luna Ramos, *Aportaciones de la justicia electoral mexicana para una democracia igualitaria*, in *Justicia Electoral*, 1, 15, 2015, 347. E. Bindi, *La paridad de género y la violencia política de género*, in E. Bindi, T. Groppi, A. Pisaneschi (eds.), *op. cit.*, 177 ss.

⁵² I. Méndez de Hoyos, *El sistema de partidos en México: fragmentación y consolidación*, in *Perfiles Latinoamericanos*, 29, 2007, 7 ss.