

Alcune considerazioni sulle elezioni messicane del 6 giugno 2021 alla luce della più recente evoluzione della legislazione elettorale

di Rosa Iannaccone

Abstract: Some considerations on the Mexican elections held on June 6th, 2021 in light of the most recent evolution of electoral legislation - In this article, first of all, will be illustrated the recent electoral process of 6 June, focusing on some decisions of the National Electoral Institute (INE) and the Electoral Tribunal of the Federal Judicial Power (TEDPJF). Furthermore, it will explain the reasons that led the last election to take place in a highly polarized and conflictual climate, focusing in particular on the role of the President and his *mañaneras*. The recent election provide an opportunity to reflect on the centrality of electoral legislation in the Mexican democratisation process and the extent to which its future lies in this area. In the following, some of the main reforms made to Mexican electoral legislation will be analysed, highlighting how they have determined the democratic development of the country and to what extent they have constituted a rollback. The aim of this examination is, on the one hand, to highlight points of continuity and rupture that are useful for the analysis of the country's current situation and to illustrate the reasons that have led Mexico to have a complex electoral system and autonomous bodies in charge of organising and "supervising" elections. And, on the other, to highlight how the future of Mexican democracy is still, and almost completely, played out on the electoral field, both from the point of view of the results of elections and with regard to the centrality of electoral legislation.

3513

Keywords: Messico; elezioni di medio termine; legislazione elettorale; democratizzazione Mexico; mid-term election; electoral legislation; democratization.

1. Introduzione

Domenica 6 giugno 2021 si sono svolte in Messico le elezioni più grandi e complesse della storia del Paese, come sono state definite dall'*Instituto Nacional Electoral* (INE)¹. Nel processo elettorale 2020-2021, infatti, è stata rinnovata interamente la Camera dei Deputati – per cui sono stati eletti 300 deputati di maggioranza relativa e 200 di rappresentanza proporzionale – e si sono svolte numerose elezioni locali ossia quelle per 15 Governatori, per i membri di 30 Congressi locali, oltre che per numerosi consigli comunali, giunte e consigli municipali. Complessivamente si è trattato di più di 21.000

¹ Cfr. Central Electoral, *Prepara INE las elecciones más grandes de la historia el próximo 6 de junio*, 03/01/2021 (centralectoral.ine.mx/2021/01/03/prepara-ine-las-elecciones-mas-grandes-de-la-historia-el-proximo-6-de-junio/).

cariche². Queste elezioni, inoltre, sono state le prime a svolgersi durante una pandemia. L'INE, quindi, si è trovato di fronte ad una situazione inedita e, in quanto organo deputato a regolamentare e ad organizzare il processo elettorale, ha dovuto prevedere misure volte, non solo a garantire la regolarità della votazione e del suo computo, ma anche l'incolumità dei membri dei seggi elettorali e dei votanti. Queste elezioni, infatti, hanno comportato una serie di sfide organizzative e logistiche relative alla tutela dei diritti – soprattutto quello elettorale e quello alla salute – e alle misure e ai protocolli per garantire una campagna elettorale e un accesso ai seggi in condizioni sanitarie ottimali³.

In particolare, per quanto riguarda le misure sanitarie previste per il giorno delle elezioni, l'Istituto Nazionale Elettorale (INE) ha adottato, il 25 marzo, l'accordo INE/CG323/2021⁴ che ha previsto l'uso obbligatorio di mascherine all'interno dei seggi e ha determinato una serie di disposizioni volte a garantire la compatibilità tra il diritto alla salute e il diritto di voto. Per quanto concerne, invece, la campagna elettorale, in vista del suo inizio, l'INE ha approvato il 4 aprile una serie di raccomandazioni⁵ e tra le misure previste vi erano, ad esempio, dare priorità agli eventi e alle riunioni virtuali rispetto a quelle presenziali e in caso di quest'ultime applicare tutte le misure sanitarie necessarie come orari scaglionati di accesso e permanenza agli eventi e il divieto di consumare bevande e alimenti⁶.

Le recenti elezioni forniscono l'occasione per riflettere sulla centralità della legislazione elettorale nel processo di democratizzazione messicano e su quanto è ancora in quest'ambito che si giochi il suo futuro.

In questo articolo, in primo luogo, verrà illustrato il recente processo elettorale del 6 giugno, soffermandosi, anche, su alcune decisioni dell'Istituto Nazionale Elettorale (INE) e del Tribunale Elettorale della Potere Giudiziario Federale (TEDPJF) in quanto, anche se il fattore determinante nelle elezioni è il voto dei cittadini, gli accordi e le sentenze di questi organi

² Cfr. INE, *Calendario Electoral 2021* (portal.ine.mx/voto-y-elecciones/calendario-electoral/).

³ Cfr. F. Freidenberg, *Elecciones en pandemia: medidas sanitarias para garantizar derechos a la ciudadanía*, in *Análisis electoral 2021*, UNAM, 2021, 1. (analisis electoral2021.juridicas.unam.mx/).

⁴ Cfr. INE, *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se establece como medida extraordinaria y temporal, a causa de la pandemia covid 19, que la ciudadanía que quiera ingresar a la casilla el día de la jornada electoral del 6 de junio de 2021, deberá usar cubrebocas con la finalidad de proteger la salud de quienes se encuentren al interior*. (repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/118559).

⁵ Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban las recomendaciones para el desarrollo de campañas políticas que podrán seguir los partidos políticos nacionales y candidaturas independientes en el marco de la contingencia sanitaria por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)*, 13/04/2021 (www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5615691&fecha=13/04/2021).

⁶ Cfr. R. Iannaccone, *Il Messico si prepara alle "elezioni più grandi e complesse della sua storia" mentre il Presidente affronta gli organi elettorali* in *Nomos-Le attualità nel diritto* 1, 8-9 (2021).

sono fondamentali nell'organizzazione del processo elettorale e nell'influenzarne i risultati. Inoltre, si illustreranno le motivazioni che hanno portato l'ultima elezione a svolgersi in un clima altamente polarizzato e conflittuale⁷, soffermandosi in particolare sul ruolo del Presidente e delle sue *mañaneras*.

In seguito, saranno analizzate alcune delle principali riforme apportate alla legislazione elettorale messicana – intendendo con tale espressione sia la legislazione elettorale in senso stretto⁸ che quella di contorno⁹ –, evidenziando in che modo queste abbiano determinato lo sviluppo democratico del Paese e in che misura, invece, hanno costituito un *rollback*. Lo scopo di questa disamina è porre in rilievo punti di continuità e rottura utili per l'analisi della situazione attuale del Paese e illustrare le motivazioni che hanno portato il Messico ad avere un sistema elettorale complesso e organi autonomi incaricati di organizzare e “sorvegliare” le elezioni.

È possibile suddividere la storia elettorale messicana in tre periodi, dato che le riforme realizzate in ognuno di questi sono accumulate dall'aver ad oggetto un determinato aspetto della legislazione elettorale. Si tratta del periodo liberale dal 1812 al 1916; della fase democratica iniziata con l'entrata in vigore dell'attuale testo costituzionale nel 1917; e di quella che può essere definita “la marcia verso la democrazia effettiva” a partire dal 1963 e fino al 2014, data dell'ultima riforma elettorale. In particolare, il periodo liberale è caratterizzato dal progressivo allargamento del suffragio; le riforme successive, invece, riguardano esclusivamente la legislazione elettorale di contorno e quella partitica; mentre quelle dell'ultimo periodo hanno modificato ogni aspetto delle regole elettorali riguardando sia il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi e la capacità elettorale che la legislazione

⁷ Si rinvia a R. Trejo Delarbre *Campañas, populismo, polarización* in *Resonancia – Blog del Instituto de Investigaciones Sociales de la Unam*, 2021 (www.iis.unam.mx/blog/campanas-populismo-polarizacion/).

⁸ “Il sistema elettorale può essere definito come il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi. Possono essere considerati come suoi elementi costitutivi in senso stretto: il tipo di strutturazione dei modi di scelta che l'elettore può operare nell'esprimere la sua preferenza (e tra questi è essenziale la scheda); l'ampiezza e il disegno delle circoscrizioni; la formula matematica di trasformazione dei voti in seggi”. (F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, 2004, 179).

⁹ Con tal espressione “si intende tutta la normativa che non attenga all'attribuzione della capacità di partecipare in maniera attiva e passiva al procedimento per la presa di decisioni collettive del Corpo elettorale e al meccanismo di trasformazione dei voti in seggi. Si tratta di un settore particolarmente vasto che investe la fase preparatoria e successiva delle votazioni e si allarga alla regolazione dei soggetti politicamente rilevanti. Alcuni argomenti possono sembrare marginali od oramai consolidati (penso all'allocazione territoriale delle sezioni, all'orario di votazione, al modo di selezione dei componenti dei seggi, ai loro onorati, ai tipi di controllo) ma altri quali quello della propaganda elettorale e del finanziamento della campagna elettorale sono da considerarsi strategici per la stessa natura del procedimento di votazione.” (F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia...*, cit., 295).

elettorale di contorno – nello specifico l'organizzazione dei seggi e la regolamentazione della propaganda e del finanziamento ai partiti politici.

In questo articolo, per motivi legati alla vastità della materia, non si tratteranno tutte le modifiche apportate alla legislazione elettorale ma ci si soffermerà solo su alcune di esse, a partire dalla riforma del 1963. Si è individuata quest'ultima come momento iniziale in quanto, da una parte, ha segnato un cambiamento nell'azione di governo e, quindi, dell'allora partito egemone – il *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) – che iniziò a controllare il sistema partitico manipolando il sistema elettorale, mentre fino a quel momento aveva utilizzato la regolamentazione dei partiti politici¹⁰ al fine di incanalare il sistema elettorale¹¹. Dall'altra, fu la prima riforma a prevedere, seppur minime, garanzie di rappresentanza per l'opposizione, attraverso la figura dei deputati di partito.

2. I risultati delle elezioni del 6 giugno

Le elezioni dello scorso 6 giugno, come già riportato, hanno riguardato numerose cariche ma sicuramente le più rilevanti ai fini di questa disamina sono state l'elezione della Camera dei Deputati e quella degli Esecutivi locali in 15 dei 32 Stati del Paese. Si è trattato di elezioni decisive soprattutto per il futuro del progetto politico dell'attuale Presidente, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), sia a breve termine – ossia le reali possibilità di portare avanti il programma e di approvare riforme costituzionali – che a lungo termine – vale a dire l'affermazione del suo schieramento nel panorama partitico. Nonostante queste elezioni siano state caratterizzate dalla pandemia da Covid-19 e da livelli molto alti di violenza politica¹² – dal 7 settembre 2020 al 31 maggio 2021, sono stati registrati 90 omicidi e 693 aggressioni contro politici e candidati¹³ – il livello di partecipazione è stato pari al 52, 67%. Si tratta di una percentuale più bassa rispetto a quella delle

¹⁰ Basti pensare che, ad esempio, l'articolo 29 della legge elettorale del 7 gennaio 1954 richiedeva di avere “*con más de dos mil quinientos asociados en cada una, cuando menos, de las dos terceras partes de las Entidades Federativas y siempre que el número total de sus miembros en la república no sea menor de setenta y cinco mil*”. Inoltre, era necessario che il futuro partito svolgesse assemblee in 2/3 degli Stati, con la partecipazione di almeno il 5% dei settantacinquemila affiliati, ciascuna accreditata da un notaio. Una volta soddisfatti questi requisiti, anche la registrazione del partito era soggetta al giudizio della *Secretaría de Gobernación*, che poteva negarla senza diritto di appello. Questa onerosità di requisiti, presente anche nelle altre leggi elettorali sia precedenti che successive a quella trattata, era dovuto anche alla necessità di scoraggiare il distacco di fazioni interne al PRI. (Cfr. L. R. Hernández Gutiérrez, *Elecciones congresionales en el Régimen de la Revolución Mexicana, 1958-1970* in *Revista Mexicana de Estudios Electorales*17, 17 (2017)).

¹¹ Cfr. J. Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, Città del Messico, 1991, 65-66.

¹² V. OEA, *Informe preliminar de la misión de visitantes extranjeros de la Organización de los Estados Americanos para las elecciones federales y locales en México*, 08/06/2021 (www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=434&MissionId=516).

¹³ V. ETELLEKT, *Quinto Informe de Violencia Política en México*, 30/05/2021 (www.ettellect.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-M30-ettellect.html).

elezioni presidenziali del 2018 – ossia il 63,44% – ma è necessario prendere in considerazione che, come si vedrà anche in seguito, il tasso di partecipazione alle elezioni presidenziali in Messico è sempre più alto rispetto a quello relativo alle elezioni intermedie. Basti pensare che alle quattro elezioni per la carica monocratica, che si sono svolte a partire dall'alternanza politica del 2000, è stato in media del 64,5%, mentre alle ultime tre elezioni per la Camera dei Deputati è stato il 41,32% nel 2003, il 44,76% nel 2009 e il 47,72% nel 2015. Le ultime elezioni, quindi, sono da considerarsi particolarmente partecipate. È possibile affermare che, essendo la partecipazione dei cittadini alla scelta dei propri rappresentanti una delle caratteristiche dei sistemi politici democratici e considerando la situazione pandemica, alle elezioni del 6 giugno la democrazia rappresentativa ha trionfato con un alto grado di legittimità e accettazione sociale, rendendo chiaro che il processo elettorale è l'unico meccanismo efficace per garantire la pluralità e la possibilità di alternanza politica¹⁴.

I 500 membri della Camera sono stati eletti attraverso un sistema misto – della cui evoluzione, nei successivi paragrafi, saranno illustrate le tappe principali – per cui i 3/5 sono eletti in 300 collegi uninominali con un sistema a maggioranza semplice (*plurality*), in base al quale il candidato più votato in ogni distretto ottiene un seggio, e i rimanenti 2/5 (200) sono eletti in cinque circoscrizioni plurinominali attraverso un sistema di liste bloccate e una formula proporzionale.

Alle elezioni congressuali si sono presentate due coalizioni: *Juntos Hacemos Historia* e *Va por México*. La prima è erede di *Juntos Haremos Historia*, alleanza elettorale che alle elezioni federali del 2018 aveva visto l'attuale partito ufficiale, ossia *Movimiento Regeneración Nacional* – più noto con la sua sigla “MORENA” – insieme al *Partido del Trabajo* (PT) e al *Partido Encuentro Social* (PES). L'attuale alleanza, invece, è formata, oltre che da MORENA e dal PT, anche dal *Partido Verde Ecologista de México* (PVEM) e ha presentato candidature congiunte in 183 circoscrizioni. La formazione fondata da López Obrador è stata la capolista in 88 delle 183 liste, il Partito del Lavoro in 50 e, infine, il Partito Verde in 45. La coalizione oppositrice, è composta dal *Partido Revolucionario Institucional* (PRI), dal *Partido de Acción Nacional* (PAN), e dal *Partido de la Revolución Democrática* (PRD) che hanno presentato candidature coordinate in 219 circoscrizioni. A differenza della precedente, chiaramente dominata dal partito presidenziale, questa alleanza non è caratterizzata da una formazione prevalente e ciò è evidente anche dalla suddivisione delle candidature: il PRI è stato capolista in 77 collegi, il PAN in 72 e il PRD in 70.

¹⁴ Cfr. A. L. Alcalá Gómez, *Elecciones 2021 en tiempos del Covid-19: la disputa por el poder político en México*, in *Resonancia – Blog del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM*, 2021 (www.iis.unam.mx/blog/elecciones-2021-en-tiempos-del-covid-19-la-disputa-por-el-poder-politico-en-mexico/).

L'unico partito che ha deciso di non entrare a far parte di una coalizione è stato *Movimiento Ciudadano* (MC)¹⁵, che si oppone non solo al partito di governo ma anche alla vecchia politica interamente coinvolta nella coalizione *Va por México*. Questo partito ha partecipato a quattro processi elettorali concomitanti alle elezioni presidenziali (2000, 2006, 2012, 2018) e a tre elezioni di medio termine (2003, 2009, 2015), alle quali, a differenza degli altri partiti più piccoli e recenti, come il *Partido del Trabajo* e il *Partido Verde Ecologista de México*, non ha mai fatto parte di una coalizione¹⁶. Alle recenti elezioni, nonostante abbia ottenuto solo 23 seggi¹⁷, rileva notevolmente che il suo candidato, Samuel Alejandro García Sepúlveda, sia stato eletto Governatore dello Stato di Nuevo León per il periodo 2021-2027¹⁸. Questa vittoria, che si aggiunge a quella ottenuta per la stessa carica nello Stato di Jalisco, con Enrique Alfaro Ramírez nel 2021¹⁹, aumenta il peso politico del partito essendo questi due Stati, escludendo Città del Messico e Stato del Messico, i più rilevanti sia economicamente che politicamente.

Per quanto riguarda la distribuzione degli altri seggi della Camera dei Deputati, MORENA e i suoi alleati ne hanno ottenuti complessivamente 280 così suddivisi: MORENA 198, PVEM 43 e PT 39. La coalizione oppositrice, invece, ne ha ottenuti 197 di cui 114 saranno occupati dai deputati del PAN, 70 da quelli del PRI e 13 dai perreddeisti. Nessuna alleanza ha, quindi, ottenuto la maggioranza qualificata e nessun partito singolarmente quella assoluta²⁰.

¹⁵ *Movimiento Ciudadano* è l'evoluzione del raggruppamento politico *Convergencia por la Democracia A.C.*, nato il 15 dicembre 1998 e che ha ottenuto la registrazione come partito politico e realizzato la sua prima Assemblea Nazionale Costitutiva il 5 dicembre 1999. Si tratta di un partito che, fin dalle sue origini, ha avuto una tendenza organizzativa caratterizzata da un leader dominante a scapito del ruolo della militanza – come si vedrà, questo è un elemento comune alla maggior parte dei partiti in Messico – e in quasi due decenni Dante Delgado ha mantenuto il controllo della leadership per tredici anni. Tuttavia, anche se attualmente questa è detenuta da altri attori, Delgado non ha perso il controllo dell'organizzazione, influenzando in modo cruciale il processo decisionale interno (Cfr. M. Díaz Sandoval, A. Espejel Espinoza, *Origen y profundización en la concentración de poder intrapartidario. Los casos del Partido Verde Ecologista de México, el Partido del Trabajo y Movimiento Ciudadano* in *Intersticios Sociales*, in *El Colegio de Jalisco* 20, 145 (2021)).

¹⁶ Cfr. M. Díaz Sandoval, A. Espejel Espinoza, *Origen y profundización en la concentración de poder intrapartidario...*, cit., 132.

¹⁷ Si utilizzano i risultati elaborati dall'*Instituto de Investigaciones Sociales* dell'UNAM a partire dai dati del *Programa de Resultados Electorales Preliminares* (PREP), consultati il 7 giugno 2021 (www.iis.unam.mx/blog/elecciones-2021-en-tiempos-del-covid-19-la-disputa-por-el-poder-politico-en-mexico/).

¹⁸ Comisión Estatal Nuevo León, *Entrega CEE constancia a Gobernador electo* (Comunicado de prensa), 13/06/2021 (www.ceenl.mx/comunicacion/boletines/2021/ENTREGA%20CEE%20CONSTANCIA%20A%20GOBERNADOR.pdf).

¹⁹ Cfr. Gobierno del Estado De Jalisco, *Enrique Alfaro Ramírez* (www.jalisco.gob.mx/es/gobierno/gobernador)

²⁰ Si utilizzano i risultati elaborati dall'*Instituto de Investigaciones Sociales* dell'UNAM a partire dai dati del *Programa de Resultados Electorales Preliminares* (PREP), consultati il

Come già affermato, in Messico gli organi elettori – e in particolare l'INE e il TEPJF – svolgono un ruolo fondamentale anche nella definizione dei risultati elettorali. In quest'ambito, rilevano particolarmente due decisioni assunte dalla Camera Superiore del *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* a proposito delle ultime elezioni. Il 28 agosto tale organo²¹ ha revocato – con quattro voti a favore e tre contrari – l'assegnazione della deputazione federale per la rappresentanza proporzionale a due candidati – un titolare e un supplente – del Partito Azione Nazionale (PAN), in quanto non avevano dimostrato la loro appartenenza alla comunità indigena di San Juan Tetelcingo, nel comune di Tepecoacuilco de Trujano dello Stato di Guerrero. Pertanto, il Tribunale ha assegnato tale carica alla seguente formula interna alla lista del PAN, quella corrispondente alla quarta circoscrizione, ovvero la formula situata nella decima posizione, composta da Ana Laura Valenzuela Sánchez come titolare e Mariana Beatriz Sabanero Zarzuela come supplente. Tale decisione è stata assunta anche in quanto avrebbe avuto un impatto di parità sull'integrazione finale del Congresso dell'Unione. Lo stesso giorno, inoltre, il Tribunale Elettorale²² ha stabilito – con 5 voti a favore e 2 contrari – di modificare la formula risultata eletta presentata dal *Partido Verde Ecologista de México*, composta da uomini, per sostituirla con una formula composta da donne. Questo adeguamento ha permesso il raggiungimento della parità nella Camera dei deputati che sarà composta, nella prossima legislatura, da 250 uomini e 250 donne. Nella loro decisione, i magistrati hanno sottolineato l'importanza di raggiungere la parità nella camera bassa, conclusione di una serie di progressi ottenuti nelle configurazioni precedenti. Tale decisione, era stata anticipata da quella assunta dal *Tribunal Electoral del Estado de México*²³, il 16 agosto, che, applicando il criterio della parità di genere nella formazione dell'organo legislativo locale, aveva deciso di sostituire, rispettando l'appartenenza partitica, tre uomini con tre donne. In tal modo, il Congresso statale, entrato in carica il 5 settembre, risulta composto da 38 deputati e 37 deputate. Nel risolvere i problemi legati all'assegnazione dei 30 seggi di rappresentanza proporzionale, i magistrati del Tribunale Elettorale statale hanno sottolineato come la legge elettorale messicana stabilisse l'applicazione della parità di genere non solo nella fase di nomina

7 giugno 2021 (www.iis.unam.mx/blog/elecciones-2021-en-tiempos-del-covid-19-la-disputa-por-el-poder-politico-en-mexico/).

²¹ Cfr. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *TEPJF determina sustituir diputaciones del PAN que no acreditaron pertenecer a la comunidad indígena de San Juan Tetelcingo*, 28/09/2021 (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (te.gob.mx)).

²² Cfr. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Determina TEPJF ajustar diputación federal de representación proporcional del PVEM para lograr la paridad en la Cámara de Diputados*, 28/09/2021 (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (te.gob.mx)).

²³ Cfr. Tribunal Electoral del Estado De México, *Boletín de prensa*, 16/09/ 2021 (BLTN372021.pdf (teemmx.org.mx)).

dei candidati e delle candidate, ma anche in quella relativa alla formazione degli organi²⁴.

L'adozione di misure volte a garantire la rappresentanza femminile, così come quella delle minoranze, è molto comune nel subcontinente latinoamericano e si fonda nella consapevolezza che persistono barriere strutturali e una cultura basata su modelli patriarcali, che comportano un diseguale accesso di questi gruppi alle varie sfere pubbliche. È da rilevare come le precedenti elezioni della Convenzione costituente cilena, che si sono svolte il 15 e 16 maggio, siano state caratterizzate da un risultato molto simile a quelle per la *Cámara de Diputados* messicana. La *Convención constitucional* rappresenta un *unicum* nello scenario comparativo in quanto il sistema previsto per la sua elezione è stato orientato al raggiungimento della parità di rappresentanza, prevedendo che nei distretti con un numero pari di seggi sarebbe stato eletto un numero uguale di uomini e donne, mentre nei distretti con un numero dispari di seggi, non sarebbe potuta risultare una differenza tra i due generi superiore ad un seggio. In questi ultimi, quindi, era stata prevista l'applicazione di una correzione se il risultato non fosse stato di per sé paritario, per cui i candidati del genere sovrarappresentato che hanno ricevuto meno voti sono stati sostituiti dai candidati del genere opposto – dello stesso partito, lista o patto – che avevano ricevuto più voti. La logica sottesa a questa misura è stata assicurare la presenza di più donne nella Costituente, ma, sorprendentemente, la correzione dinanzi illustrata è stata applicata in 11 casi a favore di uomini e solo in 5 casi a favore di donne. L'Assemblea Costituente, in fine, è risultata composta da 78 uomini e 77 donne.²⁵

Passando all'analisi dell'elezioni per i Governatori, appare fondamentale specificare che il sistema elettorale previsto per questa carica ricalca quello previsto per la Presidenza della Repubblica ossia un'elezione ad un solo turno a maggioranza semplice (*majority*). Di fronte alla possibilità di un'espansione di MORENA, PAN, PRI e PRD hanno consolidato 11 candidature coordinate. In due Stati – Guerrero, Nuevo León –, invece, l'alleanza è stata tra PAN e PRI, mentre a Chihuahua tra PAN e PRD. Querétaro è stata l'unica entità in cui non vi è stato un coordinamento dell'opposizione, anche per la forza elettorale che ha il PAN – basti pensare che, alle elezioni oggetto di analisi, non solo ha ottenuto il governatorato ma anche 12 delle 18 *alcaldías* e i 15 deputati locali di maggioranza relativa. Per quanto riguarda, invece, la coalizione di governo, questa si è presentata come tale in 14 dei 15 Stati, nei quali il candidato alla carica di Governatore è stato un morenista, tranne a San Luis Potosí dove la candidatura è spettata al Partito Verde (PVEM). È da rilevare che a livello statale, la coalizione *Juntos*

²⁴ Cfr. R. Iannaccone, *Le elezioni messicane tra polarizzazione e violenza*, in *Nomos-Le attualità nel diritto* 2, 18 e ss. (2021).

²⁵ Cfr. R. Iannaccone, *I primi passi della Convención Constitucional cilena, tra risultati inaspettati e decisioni rilevanti*, in *Nomos-Le attualità nel diritto* 2, 5-6 (2021).

Hacemos Historia ha avuto l'appoggio di altri partiti di minoranza, come *Nueva Alianza*.

Dei 15 governatorati in disputa, MORENA ne ha vinti 11. Si tratta di Stati che per decenni sono stati governati dai partiti di opposizione. Nel dettaglio, 8 entità – ossia Campeche, Colima, Guerrero, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Zacatecas e San Luis Potosí – dal PRI, 2 – vale a dire Baja California Sur e Nayarit – dal PAN e Michoacán dal PRD. In questo modo, MORENA è diventata la prima forza politica del Paese, ottenendo il 34,13% dei voti, e governerà complessivamente in 17 Stati. D'altra parte, il PAN ha consolidato la sua posizione come seconda forza politica ottenendo il 18,26%, e il governatorato in 7 Stati, mentre il PRI ha perso 8 Stati mantenendo il suo controllo solo in 4 e ottenendo il 17,75% dei voti si è collocato al terzo posto²⁶.

Nonostante le vittorie riportate a livello locale, MORENA ha senza dubbio ridotto in modo considerevole il numero dei suoi deputati, passando da 256 – in parte però frutto della sovrarappresentazione che si generò nel 2018, che sarà approfondita successivamente – a 197, ma continua ad essere la prima forza politica al Congresso. I seggi ottenuti non sono sufficienti a raggiungere la maggioranza assoluta, necessaria per approvare la legislazione ordinaria, né tantomeno quella qualificata, richiesta per apportare cambi al testo costituzionale. Soltanto con l'appoggio dei suoi alleati raggiunge la maggioranza del 50%+1 che consentirà comunque al Presidente – a meno di divisioni interne a *Juntos Hacemos Historia* – di approvare con facilità la legge di bilancio e assumere altre decisioni fondamentali per portare a compimento il suo programma.

Anche la “strana” alleanza d'opposizione – strana perché formata dall'ex partito egemone (*Partido Revolucionario Institucional*) e dal suo storico oppositore (*Acción Nacional*) – ha raggiunto un numero consistente di seggi. In particolare, il PAN si è attestato come seconda forza al Congresso, seguito dal PRI che, nonostante abbia ridotto notevolmente il suo peso, ha ottenuto risultati significativi a livello locale. In particolare, nello Stato del Messico, dove nel 2018 aveva perso la maggioranza nel Congresso e degli *ayuntamientos*, ha recuperato la maggioranza e governa in più del 50% degli *ayuntamientos*. Quindi, nonostante la parziale sconfitta, l'ex partito egemone ha comunque ottenuto risultati parzialmente positivi, che creano aspettative per le elezioni generali del 2024. È da rilevare, proprio in vista delle prossime elezioni, che negli ultimi giorni della campagna elettorale la coalizione *Va por México* ha firmato un documento elettorale nel quale si impegnava a transitare da un'alleanza elettorale ad una legislativa. I presidenti nazionali di PAN, PRI e PRD – rispettivamente Marko Cortés, Alejandro Moreno e Jesús Zambrano –, durante una [conferenza stampa](#), hanno accordato 10

²⁶ Cfr. A. L. Alcalá Gómez, *Elecciones 2021 en tiempos del Covid-19...*, cit., (www.iis.unam.mx/blog/elecciones-2021-en-tiempos-del-covid-19-la-disputa-por-el-poder-politico-en-mexico/).

obiettivi da raggiungere, ovverosia: stabilire la funzione di controllo costituzionale e di governo democratico della Camera dei Deputati; creare una Camera responsabile, in grado di ristabilire l'equilibrio tra i poteri dell'Unione; realizzare un'analisi collegiale e inclusiva del *Proyecto de Ley de Ingresos* e del *Presupuesto de Egresos de la Federación*; rispettare l'indipendenza degli organi costituzionali autonomi; rispettare la società civile e i media e promuovere l'unità nazionale; dare dignità e definire il lavoro delle forze armate; rispettare la legislazione elettorale; elaborare una strategia per attirare gli investimenti, la crescita economica e lo sviluppo nazionale, con la partecipazione delle imprese e dei lavoratori; tutelare l'ambiente, attraverso la transizione verso energie pulite e rinnovabili; consolidare un'agenda di genere inclusiva. Ciò però non è ancora sufficiente, non solo per il prossimo triennio, ma soprattutto in vista delle prossime elezioni generali, in quanto i tre partiti dovranno elaborare un vero e proprio progetto comune se vorranno consolidare la loro alleanza, in quanto, durante la scorsa campagna elettorale, sono stati per lo più accomunati dalla loro opposizione al "lopezobradorismo".

3. La disciplina delle elezioni dell'INE e del TEPJF e la reazione del Presidente

Ritornando al risultato ottenuto da MORENA, la possibilità che questo partito ottenesse la maggioranza assoluta, o addirittura quella qualificata, preoccupava un ampio settore sia della cittadinanza che dell'accademia. Da una parte, infatti, i primi tre anni della Presidenza López Obrador sono stati criticati per alcune riforme adottate, come la creazione della Guardia nazionale, la sostituzione del *Seguro Popular* con l'*Instituto de Salud para el Bienestar* e la scomparsa di 119 *fideicomisos*²⁷. Dall'altra, particolarmente rilevante è stato l'attacco del Presidente agli organismi autonomi, che si è intensificato nei mesi antecedenti le elezioni, soprattutto nei confronti delle istituzioni elettorali e principalmente dell'*Instituto Nacional Electoral* – accusato, tra le altre cose, di essere l'artefice di una strategia politica volta ad impedire alla "Quarta Trasformazione" di avere la maggioranza. Il 7 e l'8 gennaio, in due conferenze stampa²⁸, il Presidente ha sostenuto la necessità

²⁷ Si consenta il rinvio alla sezione dedicata al Messico delle Cronache costituzionali dall'estero della rivista *Nomos-Le attualità nel diritto* e, in particolare, a R. Iannaccone, *Crisi e riforme istituzionali in America Latina. Tra denunce di golpe di stato e stabilizzazione del caudillismo*, in *Nomos-Le attualità nel diritto* 3 (2019); R. Iannaccone, *La división de poderes ante la emergencia sanitaria y los viejos retos*, in *Nomos-Le attualità nel diritto* 1 (2020); R. Iannaccone, *Il Messico affronta la pandemia ma decide di non vedere la violenza sulle donne e la fragilità del suo patto federale*, in *Nomos-Le attualità nel diritto* 2 (2020).

²⁸ V. Presidencia de la República, *Versión estenográfica. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 7 de enero de 2021* (www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-7-de-enero-de-2021?idiom=es); Presidencia de la República, *Versión estenográfica. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 8 de enero de 2021*

di eliminare gli organismi autonomi e di trasferire le loro competenze alle corrispondenti *secretarías*, in quanto considerati parte del retaggio di un'epoca, quella liberale, in cui erano serviti per coprire la commissione di atti illeciti e l'occultamento di informazioni, e il 29 aprile ha reso nota l'intenzione di presentare un'iniziativa di riforma costituzionale²⁹ in tal senso.

Precedentemente, il 26 marzo, interrogato riguardo la possibile decisione dell'INE di ritirare le candidature dei morenisti Félix Salgado Macedonio e Raúl Morón, candidati rispettivamente alla carica di Governatore di Guerrero e di Michoacan, AMLO aveva sostenuto che si era trattato di un gioco sporco e di un attacco alla democrazia, definendo l'organo elettorale "*el supremo poder conservador*". Inoltre, ha equiparato la decisione dell'INE a episodi del passato, quando, su indicazioni dei leader politici e degli stessi Presidenti, le autorità negavano le candidature con falsi pretesti o le concedevano a chi non aveva i requisiti. La condanna del Presidente all'organo elettorale è stata reiterata in occasione dell'effettiva cancellazione delle candidature, avvenuta il 14 aprile. López Obrador, nella *mañana* del giorno seguente³⁰, ha parlato di "*atentado a la democracia*" e ha definito tale decisione "*expresión de fobia*". Tali critiche, inoltre, sono state estese anche al *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. Il Presidente³¹ ha, infatti, definito la sentenza del TEPJF³², che ratificava la decisione assunta dall'INE, "un colpo alla nascente democrazia del Messico e un eccesso"³³. Quanto appena detto riassume notevolmente il "conflitto" tra il Presidente e gli organi elettorali, ma dà la misura del tipo di comunicazione attuata da López Obrador, soprattutto attraverso le conferenze stampa mattutine, le cosiddette *mañaneras*. Fin dall'inizio del suo mandato, infatti, AMLO ha portato avanti questa controversa prassi, fortemente critica da consistenti settori dell'opinione pubblica e non solo, in quanto ben presto si è rivelata un modo per svolgere propaganda governativa mascherandola da

(www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-8-de-enero-de-2021?idiom=es).

²⁹ V. AMLO, *Presidente alista reforma constitucional sobre organismos autónomos; secretarías de Estado absorberán sus funciones* (lopezobrador.org.mx/2021/04/29/presidente-alista-reforma-constitucional-sobre-organismos-autonomos-secretarias-de-estado-absorberan-sus-funciones/).

³⁰ V. Presidencia de la República, *Versión estenográfica. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 15 de abril del 2021* (www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-15-de-abril-del-2021?idiom=es).

³¹ V. Presidencia de la República *Versión estenográfica. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 29 de abril de 2021*, (www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-29-de-abril-de-2021?idiom=es).

³² Cfr. Sala Superior 72/2021, *El TEPJF confirma cancelación de candidaturas a Félix Salgado Macedonio y Raúl Morón*, 27/04/2021 (www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4115/0).

³³ Cfr. R. Iannaccone, *Il Messico si prepara alle "elezioni più grandi e complesse della sua storia" mentre il Presidente affronta gli organi elettorali*, cit., 2 e ss.

esercizio di responsabilità verso i cittadini. Già questa condizione di per sé è sufficiente a mettere in dubbio la conformità di queste “conferenze” con il modello di comunicazione politica stabilito negli articoli 41 e 134 della Costituzione messicana, nelle leggi secondarie e negli accordi dell’INE³⁴. Nello specifico, l’articolo 209 della *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* e gli accordi INE/CG639/2020 e INE/CG695/2020 stabiliscono chiaramente che durante il periodo delle campagne elettorali federali e locali e fino alla conclusione della giornata elettorale, la diffusione della propaganda governativa attraverso i mezzi di comunicazione sociale dei tre livelli di governo deve essere sospesa, ad eccezione delle campagne di informazione delle autorità elettorali, quelle relative ai servizi educativi e sanitari e quelle necessarie alla protezione civile in casi di emergenza.

Inoltre, alcuni profili specifici, quali l’esecuzione regolare, quotidiana e interrotta delle *mañaneras*, rappresentano delle illegittimità. Horacio Vives Segl parla, a tal proposito, di un “*absurdo barroquismo*” che è stato costruito per limitare, ma non eccessivamente, non solo il Presidente della Repubblica, ma anche i dirigenti statali e comunali, così come i legislatori federali e locali, nella promozione personale dei risultati ottenuti nell’esercizio delle loro funzioni³⁵.

A titolo esplicativo si riporta quanto avvenuto in seguito alla conferenza del mattino del 16 aprile e alla decisione della *Comisión de Quejas y Denuncias* dell’INE³⁶ assunta in risposta a tre denunce presentate dal PRD, da Ramses Aldeco Reyes Retana e da MC. La Commissione, attraverso l’ACQyD-INE-68/2021³⁷, ha imposto una misura cautelare al Presidente per

³⁴ Cfr. H. Vives Segl, *Y sí: el artículo 134 constitucional sigue vigente*, in *Análisis electoral 2021*, UNAM, 2021, 1 e ss., (analiselectoral2021.juridicas.unam.mx/sites/default/files/2021-04/2021.04.15_Man%CC%83aneras%20y%20134%20constitucional_0.pdf).

³⁵ Cfr. L. M. Cruz Parcero, *Sobre el apercibimiento del INE al Presidente de la República por posible desacato de medida cautelar ACQyD-INE-68/2021* in *Análisis electoral 2021*, 1 e ss. (2021) (analiselectoral2021.juridicas.unam.mx/sites/default/files/2021-05/NOTA%2020%20LMCP.docx_.pdf).

³⁶ Cfr. Central Electoral, *INE emite medida cautelar vía tutela preventiva contra el Presidente de la República para evitar propaganda gubernamental en las mañaneras*, 19/04/2021 (centralelectoral.ine.mx/2021/04/19/ine-emite-medida-cautelar-via-tutela-preventiva-contr-el-presidente-de-la-republica-para-evitar-propaganda-gubernamental-en-las-mananeras/).

³⁷ Instituto Nacional Electoral, *Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de medidas cautelares formulada por los partidos de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano y otros, por la presunta violación a lo establecido en los artículos 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atribuible al Presidente de México, dentro del procedimiento especial sancionador ut/scg/pe/prd/cg/117/pef/133/2021 y su acumulado ut/scg/pe/mc/cg/118/pef/134/2021*, 19/04/2021 (analiselectoral2021.juridicas.unam.mx/sites/default/files/2021-05/ACQyD-INE-68-2021%20PES-117-21%20y%20acum%20PES%20118-21_0.pdf).

aver fatto propaganda governativa di carattere elettorale³⁸. Ciò nonostante, durante la conferenza stampa del 20 aprile, López Obrador ha continuato a trattare temi rientranti in tale categoria e in quella di due giorni dopo ha affermato di non riconoscere la misura adottata dall'organo elettorale, difendendo il suo diritto di esprimere opinioni al pari di qualsiasi altro cittadino³⁹. Tale atteggiamento è molto contraddittorio considerando che proprio l'attuale Presidente è stato uno degli attori più colpiti da quella che è stata definita la “*guerra sucia mediatica*”⁴⁰, avvenuta durante la campagna elettorale per le elezioni presidenziali del 2006 – il cui risultato fu controverso in quanto a separare l'eletto Calderón da AMLO fu solo mezzo punto percentuale.

Come già più volte osservato, il processo elettorale in Messico è in buona parte soggetto alle decisioni dell'INE, che riguardano una gamma ampissima di materie: dalla verifica delle candidature al sorteggio per la nomina dei membri dei seggi elettorali; dalla definizione e dal controllo delle spese e della comunicazione di campagna a misure che riguardano più propriamente il sistema elettorale, il computo dei voti e, quindi, i diritti dei cittadini. Tra queste ultime verranno trattate, in particolare, due misure adottate da quest'organo volte, rispettivamente, a garantire l'elezione di membri di gruppi minoritari e ad evitare la sovrappresentazione di un partito o di una coalizione all'interno della Camera dei Deputati.

Il 15 gennaio il Consiglio Generale dell'INE ha modificato i criteri applicabili alla registrazione dei candidati alla carica di deputato per il processo elettorale federale 2020-2021, con l'obiettivo di promuovere la partecipazione dei gruppi storicamente discriminati⁴¹. Il progetto – che deriva dalla sentenza SUP-RAP-121/2020⁴² del *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* – ha previsto una serie di cambiamenti tra cui

³⁸ Per ulteriori approfondimenti si consenta il rinvio a R. Iannaccone, *Il Messico si prepara alle “elezioni più grandi e complesse della sua storia” mentre il Presidente affronta gli organi elettorali*, cit.

³⁹ Cfr. L. M. Cruz Parceró, *Sobre el apercebimiento del INE...*, cit., 3.

⁴⁰ Il Partito Azione Nazionale attuò una campagna negativa contro il suo principale oppositore, Andrés Manuel López Obrador. Il candidato del PAN iniziò la sua campagna diversi punti al di sotto di López Obrador, il quale era il favorito nelle preferenze elettorali, come mostrato in vari sondaggi. A tal fine, fu incaricato di ristrutturare la campagna presidenziale del PAN il consulente Dick Morris, che consigliò di attaccare l'avversario per ridurre i punti di vantaggio. Questo fu un punto di svolta nel contesto elettorale: da quel momento la campagna del PAN acquisì un tono aggressivo contro il suo principale avversario, attorno al quale vennero strutturati quasi tutti i messaggi. (Cfr. M. Portillo, *Campañas negativas y preferencias electorales: el caso de las elecciones presidenciales de México en 2006*, in *17 Razón y Palabra* 79, Città del Messico, 117 (2012)).

⁴¹ Cfr. Central Electoral, *Establece INE acciones afirmativas para la participación de grupos vulnerables en elecciones 2021*, 15/01/2021 (centralectoral.ine.mx/2021/01/15/establece-ine-acciones-afirmativas-para-la-participacion-de-grupos-vulnerables-en-elecciones-2021/).

⁴² Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP_2020_RAP_121-945532.pdf, 29/12/2020

spiccano l'obbligo per i partiti di prevedere la partecipazione di candidati indigeni in 21 distretti, di cui 11 dovevano essere donne; la nomina di almeno 3 candidati afro-messicani in uno dei 300 distretti uninominali e almeno uno in una delle cinque circoscrizioni proporzionali, collocato nei primi 10 posti della lista rispettando il principio della parità. Per quanto riguarda, invece, le persone con disabilità, è stato stabilito che i partiti e le coalizioni avrebbero dovuto nominare formule di candidati integrati da persone con disabilità in 6 dei 300 distretti che compongono il Paese. Allo stesso modo, nelle liste di candidati eletti attraverso il principio della rappresentanza proporzionale, i partiti politici avrebbero dovuto nominare 2 formule integrate da persone con disabilità e collocarle nei primi 10 posti della lista. Infine, in termini di tutela dei diversi orientamenti e generi sessuali, l'INE ha stabilito che i partiti nazionali avrebbero dovuto nominare almeno due formule di candidati in una delle 300 circoscrizioni uninominali e almeno una formula entro i primi 10 posti della lista in una delle 5 circoscrizioni plurinominali⁴³. Nel successivo accordo CG108/2021⁴⁴ del 15 febbraio 2021, l'INE, in risposta alla questione mossa dal PAN sul se, per rispettare la normativa in materia di azioni affermative, i partiti politici o le coalizioni avrebbero dovuto considerare le persone rientranti in più di un gruppo vulnerabile in ciascuno di essi, o parte di una sola categoria, aveva ritenuto corretta la prima ipotesi. Successivamente, il 10 marzo, la Camera Superiore del TEPJF si esprime sulla questione, attraverso la sentenza SUP-RAP47/2021 e SUP-RAP-49/2021⁴⁵, in seguito ad una richiesta di MORENA che sosteneva che il modo giuridicamente corretto di intendere l'applicazione di tali misure fosse contare coloro che rientravano in più di un gruppo vulnerabile in una sola categoria individuata dal partito. La Camera Superiore, ritenendo fondate queste obiezioni, ha stabilito di modificare l'accordo prevedendo che le azioni affermative fossero calcolate per formula e non per persona e che, nel caso in cui la stessa persona avesse fatto parte di più gruppi vulnerabili, sarebbe stata collocata in una sola formula ma definita in base all'autodeterminazione del candidato. Secondo il giudice, le misure affermative, infatti, in quanto azioni temporanee rivolte ai membri dei gruppi vulnerabili, hanno lo scopo di garantire a questi ultimi spazi di

⁴³ Cfr. R. Iannaccone, *Il Messico si prepara alle "elezioni più grandi e complesse della sua storia" mentre il Presidente affronta gli organi elettorali*, cit., 6.

⁴⁴ Instituto Nacional Electoral, *Acuerdo Del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da respuesta a la consulta formulada por el Partido Acción Nacional en relación con la manera en que esta autoridad contabilizará a una persona o fórmula que pertenezca a más de un grupo en situación de vulnerabilidad para el cumplimiento de las acciones afirmativas establecidas para el registro de candidaturas a diputaciones federales por ambos principios*

(repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/117416/CGex202115-02-ap-6.pdf).

⁴⁵ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, www.te.gob.mx/Informacion_judiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0047-2021.pdf, 10/03/2021.

rappresentanza e decisione, prevedendo un “trattamento preferenziale”. Proprio per questo, secondo la Camera Superiore devono essere interpretate e applicate cercando sempre il massimo beneficio, in modo che ciò comporti la loro progressiva ottimizzazione e, in un dato momento, anche la loro scomparsa. Inoltre, considerando la stessa persona in due diverse categorie si sarebbe ulteriormente ridotto il numero di candidature composte da persone appartenenti a gruppi storicamente esclusi e sottorappresentati, impedendo così sia ai partiti politici di essere reali veicoli di accesso alla rappresentanza, che ai cittadini di esercitare pienamente il loro diritto al suffragio attivo. Infine, la Camera ha però sostenuto, al contrario di quanto addotto da MORENA, che corrisponde esclusivamente al candidato, e non al partito o alla coalizione, decidere in quale categoria collocare la propria candidatura.

Tra le altre misure rilevanti del *Consejo General* dell'INE, adottate in vista del processo elettorale del 2021, vi è stato l'accordo INE/CG193/2021⁴⁶ del 19 marzo volto ad impedire che una delle coalizioni ottenesse un numero di seggi maggiore alla votazione ottenuta e superiore al limite posto dalla norma fondamentale. La Costituzione, infatti, all'articolo 54, stabilisce un limite alla sovrarappresentazione prevedendo che “en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida”. Come si legge nella motivazione della riforma del 1996, il limite alla sovrarappresentazione cerca di “ottenere la formazione di un corpo legislativo rappresentativo” e una “maggiore simmetria tra percentuali di voto e percentuali di rappresentanza” al fine di “rappresentare meglio la volontà del popolo e distribuire il potere nel modo più ampio possibile, sulla base della sua volontà” e, quindi, il di garantire un principio fondamentale della democrazia rappresentativa ossia che tutti i voti abbiano lo stesso peso. Tuttavia, nella precedente competizione elettorale, i tre partiti che componevano la coalizione *Juntos Haremos Historia* – ossia MORENA, PT e PES – nonostante avessero ricevuto il 45,9% dei voti ottennero il 61,6% dei deputati federali, cioè quasi il doppio di quanto consentito dalla Costituzione. Al contrario, ai restanti partiti fu attribuito il 38,4% dei seggi, avendo ricevuto il 54,1% dei voti. Dato questo precedente l'INE ha stabilito che, in primo luogo, avrebbe verificato la cd. “affiliazione effettiva” dei candidati vincitori in base al principio della maggioranza relativa (MR). L'accordo prevedeva che l'organo elettorale avrebbe assegnato la vittoria al partito con

⁴⁶ *Acuerdo del Consejo General del instituto nacional electoral por el que se determina el mecanismo para la aplicación de la fórmula de asignación de las curules por el principio de representación proporcional en la cámara de diputados, que correspondan a los partidos políticos nacionales con base en los resultados que obtengan en la jornada electoral a celebrarse el seis de junio de dos mil veintiuno* (repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118249/CG2ex202103-19-ap-3.pdf).

cui il candidato era affiliato effettivamente al momento della registrazione della candidatura, secondo le liste elettorali del 21 marzo 2021. Qualora il candidato vincente non avesse avuto un’“affiliazione effettiva” con nessuno dei partiti che lo avevano nominato, l’assegnazione sarebbe avvenuta in conformità con le disposizioni dell’accordo di coalizione, cercando il miglior equilibrio tra la percentuale di voti e i seggi ottenuti. Infine, nel caso in cui il candidato avesse concorso per la rielezione, e non fosse affiliato effettivamente ai partiti della coalizione, la vittoria sarebbe stata contata al partito del gruppo parlamentare al quale apparteneva al momento della registrazione della candidatura e se il partito non avesse avuto una registrazione valida al momento delle elezioni, la vittoria sarebbe stata conteggiata secondo quanto stabilito nell’accordo di coalizione.

Anche in questa sede, come già avvenuto in passato, l’INE ha ribadito che, nell’assegnazione dei seggi, avrebbe rispetto i principi della parità e dell’alternanza, per cui non avrebbe assegnato deputazioni ad un genere diverso anche in seguito alla rinuncia della formula vincitrice⁴⁷.

MORENA, PES, PAN, hanno impugnato la normativa appena analizzata davanti alla Camera Superiore del TEPJF argomentando la mancanza di attribuzioni e l’eccesso di poteri dell’INE, la mancanza di opportunità nell’applicazione dei criteri di assegnazione, la violazione del diritto politico ad essere votato, del principio della pluralità politica, dei principi di definitività e certezza del diritto, di autodeterminazione dei partiti politici, della rappresentanza proporzionale, di riserva di legge e la gerarchia normativa. Il 27 aprile, la Camera Superiore ha ratificato all’unanimità l’accordo contestato e la sentenza SUP-RAP-68/2021 y *acumulados*⁴⁸ ha stabilito che l’INE non aveva esercitato alcuna prerogativa che non gli era attribuita e che non aveva ecceduto i suoi poteri, dato che aveva applicato una disposizione costituzionale attraverso la sua facoltà normativa. Secondo la sentenza, “Conviene precisar que el INE, como garante de los principios de constitucionales relacionados con los procesos electorales, tiene la facultad de proveerse de los mecanismos necesarios para observar su estricto cumplimiento”. Allo stesso modo, ha stabilito che l’INE non aveva modificato né trasgredito alcuna normativa riguardante i partiti politici, poiché aveva salvaguardato il principio della pluralità politica, così come non aveva messo in discussione la certezza elettorale. Infine, la sentenza aveva vincolato la Camera a comunicare, sia al TEPJF che all’INE, se i limiti di

⁴⁷ Cfr. G. Salmorán Villar, *Reglas del INE para evitar la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados in Análisis electoral 2021* (analisis electoral2021.juridicas.unam.mx/sites/default/files/2021-04/Reglas%20del%20INE%20para%20evitar%20la%20sobrerrepresentaci%C3%B3n%20en%20la%20C%C3%A1mara%20de%20Diputados.pdf), 1-2 2021; Cfr. R. Iannaccone, *Il Messico si prepara alle “elezioni più grandi e complesse della sua storia” mentre il Presidente affronta gli organi elettorali*, cit., 8.

⁴⁸ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 27/04/2021, analisis electoral2021.juridicas.unam.mx/sites/default/files/2021-05/SENTENCIA%20SUP-RAP-68-2021%20%281%29.pdf

sovrarappresentazione erano stati rispettati nella configurazione delle frazioni parlamentari.⁴⁹

4. Le elezioni del 2018 e la figura di AMLO

Come anticipato, le elezioni precedenti a quelle oggetto di analisi, ossia quelle del 1° luglio 2018, sono state caratterizzate dall'elezione di entrambe le camere del Congresso e della Presidenza della Repubblica, ottenuta con una larga maggioranza – circa il 53% dei voti – da Andrés Manuel López Obrador leader del partito *Movimiento de Regeneración Nacional* (MORENA).

Queste elezioni sono state definite, da parte della dottrina, “le elezioni della democrazia” in quanto hanno dimostrato la maturità della legislazione elettorale messicana e del corpo elettorale stesso, tanto da far ritenere concluso il lungo processo di democratizzazione vissuto dal Messico. Dopo i governi panisti di Vicente Fox nel 2000 e Felipe Calderón nel 2006 e il ritorno alla Presidenza dell'ex partito egemone con Enrique Peña Nieto nel 2012, la carica presidenziale è stata, infatti, assegnata al candidato di un partito di nuova formazione. Inoltre, il processo elettorale del 2018 ha avuto alti livelli di partecipazione – attestatasi intorno al 63,42% –, condizioni di competizione elettorale senza precedenti e un risultato decisamente positivo in termini di legittimità democratica. Le elezioni, infatti, sono state caratterizzate, oltre che da numerose cariche da eleggere⁵⁰, da una varietà di partiti politici – le coalizioni presentatesi sono state 3: *Juntos Haremos Historia* (MORENA, PT, PES); *México al Frente* (PAN, PRD, MC) e *Todos por México* (PRI, *Partido Nueva Alianza*, PVEM) – e di candidati indipendenti – di cui uno per la carica presidenziale vale a dire Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón detto “*el Bronco*”, che ottenne il 5.2% dei voti⁵¹.

Nonostante ciò, al fine di valutare queste elezioni – passaggio imprescindibile per poter comprendere la figura di López Obrador e il suo primo triennio presidenziale – è fondamentale tenere in considerazione che, per quanto riguarda la composizione della Camera dei Deputati, come già riportato, nonostante la coalizione *Juntos Haremos Historia* avesse ottenuto

⁴⁹ Cfr. H. A. Concha Cantú, *Contra la sobrerrepresentación electoral: ¿Legalidad o conveniencia?* (analiselectoral2021.juridicas.unam.mx/detalle-publicacion/58), 2021, 1-2; Cfr. R. Iannaccone, *Il Messico si prepara alle “elezioni più grandi e complesse della sua storia” mentre il Presidente affronta gli organi elettorali*, cit., 24-25.

⁵⁰ Secondo l'*Instituto Nacional Electoral* (INE), sono state organizzate elezioni per 18.311 uffici federali e locali, di cui: 629 federali (1 Presidenza della Repubblica, 500 deputati e 28 senatori) e 17.682 locali (8 governatorati e 1 capo di governo, 972 deputati, 1.597 presidenze comunali, 16 sindaci, 1.237 consiglieri, 1.665 sindacati, 12.023 *regidurías*, 19 *regidores étnicos*), nonché consigli comunali: 24 presidenze, 24 sindaci e 96 *regidurías*. Tutte le elezioni sono state basate su un censimento di 90.150.698 cittadini con credenziali di voto. (Cfr. INE, *Numeralía. Proceso Electoral 2017-2018*, 26-279 (2018)).

⁵¹ Cfr. C. Hernández Alcántara, *Campañas electorales presidenciales pragmáticas en México 2018. Política y comunicación* in *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 235, Anno IXIV, 328 (2019).

il 49.5%⁵² dei voti ottenne il 61.6% dei seggi. La sovrarappresentazione fu, quindi, pari al 15.7%, quasi il doppio rispetto al limite dell'8% imposto dalla Costituzione all'articolo 54. A quelle elezioni il PES non raggiunse neanche il 3% necessario per mantenere la sua registrazione e non vinse, da solo, in nessun distretto elettorale. Tuttavia, l'alchimia degli accordi di coalizione fece sì che gli furono attribuiti 56 candidati, nonostante fosse stato MORENA ad aver fornito la maggioranza dei voti necessari e lo stesso avvenne per il PT che ottenne 58 seggi. Ci sono poi singoli casi che mostrano quanto possa essere evidente questa strategia, basti pensare al caso di Mario Delgado, nominato come candidato del PT, ma rapidamente spostatosi nelle fila di MORENA, diventando poi coordinatore dei deputati e presidente nazionale del partito⁵³.

La consistente distorsione verificatasi nella conformazione della LXIV legislatura ha permesso al Presidente di avere una maggioranza qualificata e quindi di approvare con facilità non solo la legislazione ordinaria, ma anche alcune riforme costituzionali, che gli hanno consentito di portare agevolmente avanti il suo programma di governo denominato della “*Cuarta Transformación*”. Tale espressione deriva dalla volontà dell'attuale Presidente di collocare il suo mandato in continuità con tre momenti chiave nella storia del Messico ossia l'Indipendenza – vale a dire il movimento armato volto a porre fine al dominio spagnolo che ebbe luogo dal 1810 al 1821 –, la Riforma – intendendo il periodo iniziato con l'entrata in vigore delle “Leggi di riforma”, al termine della guerra tra liberali e conservatori (1858-1861), il cui protagonista indiscusso fu Benito Juárez – e la Rivoluzione (1910-1917) – ossia il conflitto contro il regime di Porfirio Díaz terminato con l'entrata in vigore dell'attuale Costituzione. Il filo conduttore di questi eventi con la situazione in cui si trovava il Messico prima del 2018 era l'urgente necessità di un cambiamento che fosse sociale, politico, economico e culturale e, così come avvenuto in questi momenti storici, anche la presidenza López Obrador avrebbe comportato un importante miglioramento per il Paese, questa volta pacifico. Gli elementi principali di questo programma sono la lotta alla corruzione, il rinnovamento del ruolo economico dello Stato e la cosiddetta “*Austeridad republicana*” ossia la riduzione degli stipendi dei funzionari pubblici, dei loro benefici e di ogni sorta di “spreco”⁵⁴.

Al fine di poter apportare un elemento fondamentale all'analisi dello stato della democrazia in Messico, appare fondamentale specificare

⁵² È possibile consultare i dati relativi alle elezioni del 2018 alla seguente pagina: INE, *Elecciones Federales 2018 - Programa de Resultados Electorales Preliminares* (prep2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1)

⁵³ Cfr. J. Martín Reyes, J. J. Garza Onofre, *La sobrerrepresentación como fraude a la Constitución in Nexos Pacto Federal. Blog de federalismo*, 7/12/2020.

⁵⁴ Cfr. B. Leonor Cabrera Pantoja, *Cuarta Transformación y poder ciudadano en México*, Congreso Redipal Virtual XII - Red de Investigadores Parlamentarios en Línea, 2019, 3 e ss.

ulteriormente la figura dell'attuale Presidente e del suo partito. Prima della comparsa di MORENA il sistema partitico poteva essere definito come un sistema a pluralismo moderato escludente: compiva con i requisiti di sistema competitivo e democratico e permetteva l'esistenza di fino a cinque partiti importanti⁵⁵ ma, allo stesso tempo, venivano privilegiati i tre partiti più grandi⁵⁶. La nascita di MORENA nel 2012 e la sua partecipazione alle elezioni per la Camera dei Deputati tre anni dopo – alle quali si presentò senza alleati ottenendo poco più dell'8% e collocandosi come quarta forza politica nazionale – cambiarono il rapporto di forze presente nel Paese. Il rapido aumento del consenso nei confronti di MORENA, dal 2015 al 2018, fu dovuto soprattutto alla personalità carismatica del suo leader⁵⁷. Il polo di attrazione di MORENA è stato, infatti, López Obrador, che oltre alle sue grandi doti comunicative, incarna anche le caratteristiche di un *caudillo* di altri tempi, non a caso egli stesso si identifica con Hidalgo, Morelos, Juaréz, Madero e Lázaro Cárdenas, definendosi come colui che porrà fine alla corruzione in Messico e alle diseguaglianze sociali. Fin dalla fondazione di MORENA, AMLO si è sempre descritto come estraneo all'élite che fino a quel momento aveva governato ma basta una rapida occhiata alla sua biografia per comprendere che, in realtà, non è così. Ha iniziato la sua vita politica come militante del *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) alla metà degli anni '70, per entrare poi a far parte, attraverso l'esperienza del *Frente Democrático* del 1988, nel *Partido de la Revolución Democrática* – alla sinistra staccatasi dal PRI nel 1989. Si tratta di un personaggio che è stato in prima linea alle elezioni politiche messicane fin dal 1988: nel 1988 e nel 1994 è stato candidato alla carica di governatore dello Stato di Tabasco, nel 2000 è stato eletto alla carica di Capo del governo di Città del Messico e alle elezioni federali del 2006, 2012 e 2018 candidato alla presidenza. Infine, come recita la sua biografia, "Asumió el cargo de presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el 1º de diciembre de 2018, día en el que inició un cambio de régimen, la Cuarta Transformación de México"⁵⁸. In Messico, quindi, a partire dal 1988 in qualche modo tutte le elezioni hanno avuto a che vedere con l'appoggiare o l'essere contro López Obrador e questo clima è stato presente anche alle ultime elezioni. Inoltre AMLO, ha costruito, nel corso degli anni, un'immagine messianica rafforzata dalla retorica di un complotto ai suoi danni che ne avrebbe impedito l'ascesa politica, fin dalle elezioni per la carica di Governatore dello Stato di Tabasco⁵⁹.

⁵⁵ Cfr. G. Sartori, *Partiti e sistema di partito*, Firenze, 1965, 224 e ss.

⁵⁶ Cfr. R. Espinoza Toledo, Y. Meyenberg, *Un intento fallido de la reconfiguración del sistema de partidos en México* in Y. Meyenberg (a cura di), *Dos de julio: reflexiones posteriores*, Città del Messico, 2001, 359.

⁵⁷ Cfr. R. Espinoza Toledo, J. P. Navarrete Vela, *MORENA en la reconfiguración del sistema de partidos en México* in *Estudios Políticos* 37, 85 (2016).

⁵⁸ AMLO, *Lic. Andrés Manuel López Obrador* (lopezobrador.org.mx/semblanza/).

⁵⁹ Per approfondimenti si rimanda a: S. Curiel González, A. Argote D'santiago, *Andrés Manuel. La invención de un político*, Città del Messico, 2018.

La leadership e le posizioni di López Obrador hanno fatto emergere una corrente politica, che si colloca a sinistra dello spettro politico, chiamata lopezobradorismo, emersa come un movimento sociale costruito dal basso che ha raccolto coloro che non si sentivano rappresentati dal PRD, dal PT o da *Movimiento Ciudadano*⁶⁰.

5. La peculiare transizione messicana

La transizione alla democrazia vissuta dal Messico rappresenta un *unicum* nel panorama comparato. È stata, infatti, differente da quella che ha caratterizzato i Paesi meridionali d'Europa – Spagna e Portogallo – e l'Unione Sovietica e i suoi Paesi satellite, dove fu necessario un momento fondativo della nuova democrazia tramite l'elaborazione di un nuovo testo costituzionale che permettesse l'esistenza della pluralità politica, negata dalla legge fondamentale precedente. Allo stesso tempo si è distinta da quelle avvenute nella stessa regione dove la transizione ha rappresentato il ritorno ad un passato soppresso da un golpe militare, che aveva instaurato un governo castrense e cancellato le istituzioni democratiche, per cui l'inizio del cammino verso una nuova costituzione e verso il ristabilimento delle istituzioni democratiche è stato un accordo tra le forze che sostenevano il regime e quelle che vi si opponevano⁶¹.

Il Messico, invece, è stato definito, fin dall'entrata in vigore della Costituzione post-rivoluzionaria nel 1917, una repubblica democratica, rappresentativa e federale (art. 40), retta dal principio della separazione dei poteri (art. 49) e nella quale si sarebbero celebrate elezioni periodiche per gli incarichi esecutivo e legislativo. Nonostante ciò, il sistema costituzionale e le circostanze politiche ereditate dalla Rivoluzione diedero luogo alla formazione di un regime "autoritario", in cui il ramo esecutivo ha dominato su quello legislativo grazie al controllo che il partito egemone manteneva sulla nomina dei candidati alle cariche elettive e a quello che l'Esecutivo aveva su un sistema elettorale non competitivo⁶², tanto che fino al 1970 è possibile parlare di "regime della Rivoluzione Messicana". In questo periodo la regolare celebrazione delle elezioni per la formazione del *Congreso* non era solo un mero rituale autocelebrativo per il PRI ma gli permetteva di essere legittimato elettoralmente, senza il pericolo dell'incertezza democratica, di garantire la circolazione degli incarichi pubblici all'interno della classe politica, mobilitando politicamente i suoi settori corporativi, e di educare la popolazione in modo da predisporla alla continuità⁶³.

⁶⁰ Cfr. R. Bolívar Meza, *MORENA: el partido del lopezobradorismo*, in 10 *Polis* 2, Città del Messico, 74 (2014).

⁶¹ Cfr. J. Woldenberg, *Historia mínima de la transición democrática en México*, Città del Messico, 2012, 14-15.

⁶² Cfr. L. R. Hernández Gutiérrez, *Elecciones congresionales en el Régimen de la Revolución Mexicana...*, cit., 14-15.

⁶³ Cfr. Ivi, 13.

La transizione vissuta dal Messico, non è stata caratterizzata da alcun patto bensì da una serie di riforme alla legislazione elettorale e da una graduale perdita di centralità del partito dominante, iniziata negli anni '80 – con la sconfitta in alcuni municipi – e negli anni '90 – quando perse il controllo di alcuni Stati⁶⁴. Pertanto, non è stato necessario elaborare un nuovo testo costituzionale e il sistema egemonico, che non fu mai né dittatoriale né realmente autoritario, solo mancava di due elementi fondamentali per diventare realmente democratico, vale a dire un sistema partitico plurale e rappresentativo e un sistema elettorale in grado di offrire garanzie di imparzialità ed equità⁶⁵. Proprio per questo motivo il processo di democratizzazione è avvenuto attraverso la modifica della legislazione elettorale, in modo da garantire la diversità politica che, gradualmente, si stabilizzò nel Paese. Nessuna delle riforme elettorali realizzate rappresentò, però, un cambiamento tale da tradursi in una rottura radicale con il passato o da costituire un momento fondativo⁶⁶. Da ciò deriva il problema della classificazione del processo di democratizzazione messicano in quanto, in virtù della peculiare coesistenza di elementi autoritari e democratici, non è possibile stabilire con certezza quando il Paese sia entrato effettivamente nella tappa della democrazia e quando si sia trattato semplicemente di una fase di liberalizzazione del regime⁶⁷.

Come già detto la transizione messicana è profondamente diversa dalle altre avvenute nella stessa regione, tanto che, a differenza di queste, non è possibile ricondurla alla categoria di “transizione attraverso un compromesso”⁶⁸ in quanto, durante tutta la durata del “regime” si

⁶⁴ Cfr. S. Gómez Tagle, *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México. 1964-1994*, Città del Messico, 2001, 9.

⁶⁵ Cfr. J. Woldenberg, *Historia mínima de la transición democrática en México*, cit., 15.

⁶⁶ Cfr. L. Córdova Vianello, *37 años de evolución democrática en México*, in *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudio en homenaje a Jorge Carpizo. Estado Constitucional. Tomo IV. Volume I*, (a cura di) M. Carbonell, H. Fix Fierro, L. R. González Pérez, D. Valadés, Città del Messico, 2015, 471.

⁶⁷ Cfr. D. Torres Mejía, *Proteccionismo político en México, 1946-1977*, Città del Messico, 2001, 206.

⁶⁸ Le transizioni attraverso il compromesso corrispondono a quei casi in cui un regime autoritario avvia la transizione fissando determinati limiti al cambiamento politico e rimanendo una forza elettorale relativamente importante per tutta la transizione. La nozione di “compromesso” implica una negoziazione, generalmente implicita, tra l'élite del regime autoritario e l'opposizione democratica. Questo negoziato, però, non si svolge tra pari: il regime autoritario prende l'iniziativa di avviare la liberalizzazione e per la maggior parte del processo rimane in una posizione che gli consente di esercitare un'influenza significativa nel corso del cambiamento politico. Tuttavia, è importante sottolineare che questo controllo è relativo in quanto vi è un vero e proprio processo negoziale e l'opposizione può ottenere vittorie significative che possono portare a ridefinire la lotta politica. (Cfr. D. Share, S. Mainwaring, *Transiciones vía transacción: La democratización en Brasil y en España* in *Revista de Estudios Políticos* 49, 88 (1986)). Si tratta di transizioni consensuali e veloci. Una transizione consensuale è il risultato del funzionamento interno della propria struttura politica fino ad arrivare al punto in cui sono gli stessi leader autoritari ad appoggiare il processo di cambiamento passivamente o attivamente. Questo tipo di transizione, inoltre, implica anche una continuità politica

mantennero modalità democratiche⁶⁹, che resero più difficile un'intesa tra le forze autoritarie e quelle d'opposizione. Inoltre, la gradualità del processo di democratizzazione rende impossibile la sua ascrizione a tale categoria di transizione, caratterizzata, invece, da un processo consensuale e rapido⁷⁰. Per quanto riguarda gli altri elementi, tipici di tale tipo di transizione, è possibile individuarli anche nel percorso vissuto dal Messico. È possibile identificare un "compromesso" tra il partito maggioritario e l'opposizione, o meglio parte di questa, nell'accordo che portò alla riforma elettorale del 1990, mentre il punto di rottura, che introdusse una nuova fase del processo di democratizzazione e che gli diede un nuovo impulso, si verificò con le elezioni del 1988⁷¹, che rappresentarono un deficit significativo di legittimità del sistema politico⁷².

Alla luce di quanto affermato, quindi, oltre alla riforma del 1990 si tratteranno, come già detto, alcune delle altre modifiche apportate alla legislazione elettorale. In particolare si analizzeranno anche le riforme del 1963, del 1997, del 1996 e del 2014. Nel 1963 per la prima volta è stata modificata la formula elettorale prevedendo un sistema misto che integrava il principio maggioritario con uno di rappresentanza delle minoranze⁷³. L'importanza della riforma del 1997 risiedette, invece, nella sua caratteristica di "riforma innesco" in quanto il suo effetto principale fu mettere in orbita una serie di riforme successive che comportarono cambi più ampi e ogni volta più profondi di quelli precedenti⁷⁴. Quella del 1996 rappresentò un passo molto importante nella transizione messicana, tanto da essere definita "la riforma politica definitiva" e, secondo parte della dottrina, la transizione vera e propria iniziò in questo momento in quanto tutte le forze politiche significative decisero di porre rimedio alle mancanze che avevano caratterizzato il sistema politico fino a quel momento⁷⁵. Infine, verrà analizzata l'ultima riforma apportata alla legislazione elettorale messicana, ossia quella del 2014, che ha coinvolto quattro aree: le istituzioni elettorali,

tra il periodo autoritario e quello democratico e la legittimità di entrambi i regimi consiste nel fatto che gli stessi dirigenti autoritari sono parzialmente responsabili del processo di transizione. In questo modo il governo democratico si sovrappone a quello autoritario. Quindi, è possibile che vi siano aspetti democratici nel regime autoritario e viceversa. (Cfr. D. Share, *Transitions to Democracy and Transition Throuht Transaction in 19 Comparative Political Studies* 4, 529 e ss., (1987)).

⁶⁹ Cfr. V. M. Muñoz Petracca, *Del autoritarismo a la democracia. Dos decenios de cambio politico en México*, Città del Messico, 2001, 60.

⁷⁰ Cfr. D. Torres Mejía, *Proteccionismo político en México*, cit., 204.

⁷¹ Cfr. D. Torres Mejía, *Proteccionismo político en México*, cit., 209.

⁷² Cfr. I. Méndez De Hoyos, *La Transición a la democracia en México Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, Città del Messico, 2006, 49.

⁷³ Cfr. H. Fix-Zamudio, S. Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, cit., 715.

⁷⁴ Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 148-149

⁷⁵ Cfr. F. J. De Andrea, *La selección interna de los líderes de los partidos...*, 144.

il modello di rappresentanza politica, i diritti politici dei cittadini e il Potere Esecutivo.

6. Il sistema partitico e quello elettorale

Nel XIX secolo e fino al 1916 le trasformazioni della legislazione elettorale in Messico coincisero con l'elaborazione di una nuova legge fondamentale e avvennero nell'ambito dello Stato liberale tradizionale. Tale periodo fu caratterizzato dal continuo conflitto tra liberali e conservatori e, successivamente, dal regime autoritario di Porfirio Díaz. A tale regime, iniziato nel 1876, pose fine la Rivoluzione Messicana, fondata sul principio del “sufragio efectivo, no reelección”, la cui culminante espressione giuridica fu la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* del 5 febbraio del 1917, “la prima Costituzione democratico-sociale del mondo moderno, due anni prima di quella tedesca di Weimar”⁷⁶, con la quale il Messico passò dall'essere uno Stato moderno di diritto liberale a uno Stato democratico anche se, all'origine e per molto tempo, non pluralistico.

A partire dalla fine della Rivoluzione, le numerose modifiche alla legislazione elettorale – avvenute attraverso riforme tanto costituzionali quanto legislative – hanno avuto come obiettivo specifico quello di rinforzare i cambiamenti, precedentemente stimolati, e di introdurre, a loro volta, nuove trasformazioni⁷⁷. La crisi che ha colpito le varie leggi elettorali, infatti, non ha mai comportato il collasso dello Stato ma solo la configurazione di un nuovo sistema elettorale e, in alcuni casi, di un nuovo sistema partitico⁷⁸. È possibile individuare due tendenze dello sviluppo politico messicano vale a dire l'apertura del sistema partitico e la realizzazione di un'abile manipolazione della rappresentanza politica, avvenuta attraverso il sistema elettorale e le sue regole addizionali, attuata al fine di garantire il dominio politico del partito erede della Rivoluzione: il *Partido Revolucionario Institucional* (PRI)⁷⁹.

Dalla promulgazione della Costituzione nel 1917, infatti, – dopo un'iniziale fase caratterizzata dall'esistenza di numerose formazioni politiche non identificabili come veri e propri partiti politici – il Messico è stato caratterizzato da almeno due sistemi partitici⁸⁰ e da tre sistemi elettorali.

Per quanto riguarda l'evoluzione del sistema partitico, come già detto, vi è stato un sistema partitico contraddistinto dall'esistenza di un partito egemone e un sistema multipartitico. È, però, possibile individuare un

⁷⁶ M. Olivetti, *Messico*, Bologna, Il mulino, 2013, e-book, cap. III, par. 10.

⁷⁷ Cfr. L. Córdova Vianello, *37 años de evolución democrática en México...*, cit., 471-472.

⁷⁸ Cfr. J. Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, cit., 22.

⁷⁹ Cfr. D. Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Città del Messico, 1994, 243.

⁸⁰ Per sistema di partito si intende il congiunto di partiti che interagiscono secondo uno schema determinato. (Cfr. S. P. Mainwaring, *Reexaminando la teoría de los partidos políticos en la tercera ola de la democratización*, in V. Alarcón Olguín (a cura di), *Metodologías para el análisis político. Enfoques, procesos e instituciones*, Città del Messico, 2006.).

periodo di transizione tra i due caratterizzato dalla presenza di un partito dominante. A partire dal 1988, infatti, nonostante il PRI continuasse a vincere le elezioni, il risultato elettorale iniziò a non essere così netto come era avvenuto precedentemente.

Nonostante la Costituzione del 1917 garantisse giuridicamente la pluralità dei partiti e la realizzazione di elezioni regolari, nei fatti, il sistema elettorale e il sistema partitico configurarono la caratteristica della non competitività e il Messico è stato caratterizzato, per circa settant'anni, da un sistema a partito egemonico⁸¹ tanto escludente da essere definito la “dittatura perfetta”⁸². L'élite postrivoluzionaria aveva però ereditato dalla Rivoluzione l'adesione al principio “sufragio efectivo, no reelección” per cui non arrivò ad annullare la sfera elettorale e partitativa, come avvenne, invece, in altri Paesi latinoamericani⁸³. Il partito egemone nacque nel 1929 con il nome di *Partido Nacional Revolucionario* (PNR) e con l'obiettivo di unire e pacificare l'élite rivoluzionaria. Il PNR intrecciò le proprie sorti a quelle dello Stato messicano e ne decise non solo la vita politica ma anche, e soprattutto, quella istituzionale. Questo partito fu il primo a nascere con carattere permanente. Precedentemente, infatti, le fazioni rivoluzionarie si erano trasformate in gruppi e cricche armate, con i rispettivi leader o *caudillos*, costituendosi in forze con poteri locali e interessi regionali che risolvevano i differenti orientamenti non politicamente, ma attraverso le armi⁸⁴. Inoltre, nonostante le sue successive trasformazioni – il PNR, infatti, divenne tra marzo-aprile 1938 il *Partido de la Revolución Mexicana* (PRM) e il 18 gennaio 1946 adottò il suo nome attuale ossia *Partido Revolucionario*

⁸¹ Cfr. V. Reynoso, *Sistemas electorales y sistemas de partidos en el México contemporáneo (1917-2017)* in 4 *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 204-205 (2017).

⁸² Tale espressione fu utilizzata, nell'agosto 1990 durante il dibattito *El siglo XX: la experiencia de la libertad* tenutosi in Messico, dal poeta peruviano Mario Vargas Llosa a proposito del regime del Partito Rivoluzionario Istituzionale. Più tardi, nel 2011, lo stesso, tornando ad esprimersi sul regime politico messicano, ha sostenuto che il Messico avesse compiuto una transizione ad una “democrazia imperfetta”. (Cfr. C. López Guzmán, *México: de la dictadura perfecta a la democracia imperfecta*, in 6 *Doxa* 11, 151 (2016)).

⁸³ Cfr. P. X. Becerra Chávez, *El sistema electoral y la transición a la democracia en México*, Toluca, 2014, 10-11.

⁸⁴ Cfr. A. Soler Durán, *Caudillos, conflictos y partidos en el México posrevolucionario*, in 9 *Inventio, la génesis de la cultura universitaria en Morelos* 17, Estado de Morelos, 18 (2018).

Institucional (PRI)⁸⁵ –, plasmò l'assetto istituzionale del Paese⁸⁶. Si sviluppò, quindi, un sistema a partito egemonico, caratterizzato dall'assenza della competizione per il potere, sia formale (ossia giuridicamente ammessa) sia di fatto, per cui anche se altri partiti erano consentiti non poterono competere, in termini antagonistici e su base paritaria, con il partito egemonico⁸⁷. Inoltre, a caratterizzare questo tipo di partiti è un'ideologia debole⁸⁸ tanche che il PRI, fin dalla sua fondazione e nelle sue successive evoluzioni, non si configurò né come un partito di classe né come un partito ideologico. Al contrario, si trattava di un partito plurale il cui obiettivo era unire tutti coloro i quali dividevano i suoi ampi principi e il suo programma. Per questo motivo nelle sue fila era possibile incontrare contadini, operai, impresari e proprietari terrieri. Inoltre, l'esistenza del Partito erede della Rivoluzione non impedì la formazione, il 16 settembre 1939, del principale partito d'opposizione ossia il *Partido Acción Nacional* (PAN), fondamentale per i successivi sviluppi democratici del Paese. Il PAN nacque in un clima di mobilitazione e di critica nei confronti del Presidente priista Cárdenas⁸⁹ e, infatti, ebbe il preciso scopo di competere con il governo federale nel campo della lotta di massa, ma senza l'intenzione di battersi a favore delle organizzazioni di massa. La società cercava una terza via tra il capitalismo individualista e il collettivismo promosso da Cárdenas, che aveva generato un enorme malcontento soprattutto nei settori conservatori della società e un notevole attivismo politico da parte di vari gruppi di destra. Il PAN fu fondato da personalità cattoliche legate alle università e da alcuni imprenditori e membri della classe media e, nonostante non fosse un partito

⁸⁵ Per questioni legate alla vastità dell'argomento e allo scopo prefissatosi, in questa sede non sarà possibile realizzare una ricostruzione dell'evoluzione del "partito erede dalla Rivoluzione". Autorevole dottrina si è espressa a riguardo e senza pretesa di esaustività si riportano alcuni contributi: J. L. Camacho Vargas., *Historia e Ideología del Continuum PNR-PRM- PRI*, in *Revista de Derecho Estasiológico. Ideología y Militancia* 2 (2013); D. L. Cruz Rivera, *Del partido de grupo al partido de masas. La transformación del PNR al PRM*, 2014; A. Delhumeau (a cura di), *México, realidad política de sus partidos*, Città del Messico, 1970; V. Fuentes Díaz, *Los Partidos políticos en México*, Città del Messico, 1996; G. Fuentes, *Los Partidos políticos en México*, Città del Messico, 1985; L. Garrido, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, Città del Messico, 1982; D. Moreno, *Los Partidos políticos del México contemporáneo*, Città del Messico, X edizione, 1985; O. Moya Delgado, J. Aparicio Cedillo, *Los partidos políticos en México en el proceso de institucionalidad partidaria*, Città del Messico, dicembre 2009; B. NACIF HERNÁNDEZ, *El impacto del PNR en la lucha por la presidencia y la supervivencia política de los legisladores (1928-1934)*, in M. Amparo Casar, I. Marván (a cura di), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, Città del Messico, 2002; D. Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Città del Messico, 1994; F. Reveles (a cura di), *Partido Revolucionario Institucional: Crisis y refundación*, Città del Messico, 2003; V. Reynoso, *Sistemas electorales y sistemas de partidos en el México contemporáneo (1917-2017)*, in 4 *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* (2017);

⁸⁶ Cfr. J. L. Camacho Vargas, *Historia e Ideología del Continuum PNR-PRM- PRI*, in *Revista de Derecho Estasiológico. Ideología y Militancia* 2, Città del Messico, 147 (2013).

⁸⁷ Cfr. G. Sartori, *Partiti e sistema di partito*, cit., 18-19.

⁸⁸ Cfr. *Ivi*, p. 59.

⁸⁹ Cfr. V. Fuentes Díaz, *Los partidos políticos en México*, Città del Messico, 1985, 191.

confessionale, si dirigeva principalmente alla popolazione fortemente cattolica⁹⁰.

Per quanto concerne, invece, i sistemi elettorali che si sono susseguiti in Messico, questi sono stati il sistema uninominale, quello dei cosiddetti deputati di partito e, infine, il sistema misto⁹¹ introdotto nel 1977 e modificato nel corso del tempo.

Fino al 1963, infatti, la formula elettorale per l'elezione dei membri del Congresso e del Presidente rimase quella sancita dalla Costituzione, ossia la maggioranza semplice. Proprio per questo quest'analisi si concentrerà su alcune riforme successive a questa data, ma appare rilevante riportare alcune norme previste dalle leggi elettorali precedenti. In particolare, la prima legge elettorale post-rivoluzionaria, emanata poco dopo l'entrata in vigore della Costituzione, mise in evidenza il carattere completamente arbitrario che avrebbe avuto, per molto tempo, il risultato elettorale, in quanto attribuì ai collegi elettorali di ciascuna camera sia la verifica dei poteri che il controllo del corretto svolgimento delle elezioni. Rilevante è anche la successiva legge elettorale, quella del 1918, che prevede l'esistenza di un'istituzione che caratterizzerà tutte le legislazioni elettorali successive ovvero il *patrón electoral* – denominato *listas permanentes* – ossia un'anagrafe elettorale, garanzia, almeno in teoria, di elezioni trasparenti e ordinate. Da segnalare è soprattutto la *Ley Electoral* del 1946, con la quale venne previsto l'onere per i partiti di registrarsi per poter presentare candidati alle elezioni. La presenza di altri partiti politici fu, quindi, nelle mani del PRI in quanto, per lungo tempo, tale funzione fu affidata esclusivamente e arbitrariamente alla *Secretaría de Gobernación* e i requisiti richiesti a tal fine furono molto gravosi. Ciò permise al partito egemone di occupare tutti gli spazi di governo, tanto nell'ambito federale quanto in quello locale, e di diventare un apparato funzionale al potere presidenziale – esercitato quasi discrezionalmente. La conseguenza di tale confusione tra partito e potere esecutivo convertì gli altri poteri – il Legislativo e il Giudiziario – in spazi nei quali si riproduceva e convalidava la volontà del Presidente e il partito divenne, non solo un potente strumento di controllo sulla classe politica, ma anche il contenitore all'interno del quale avveniva la cooptazione del nuovo Presidente⁹².

7. La marcia verso la democrazia effettiva

Come già detto, il sistema dei deputati di partito e quello misto saranno trattati più nel dettaglio in quanto nel 1963 iniziò la più consistente delle fasi del processo di democratizzazione messicano che terminò, dal punto di vista

⁹⁰ Cfr. O. Moya Delgado, J. Aparicio Cedillo, *Los partidos políticos en México en el proceso de institucionalidad partidaria*, Città del Messico, 2009, 29-30.

⁹¹ Cfr. V. Reynoso, *Sistemas electorales y sistemas de partidos...*, cit., 204.

⁹² Cfr. L. Córdova Vianello, *La reforma electoral y el cambio político en México*, in D. Zovatto, J. J. Orozco Henríquez (a cura di), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, Città del Messico, 2008, 655-656.

delle riforme elettorali, con la riforma del 2014. La fase di apertura e consolidamento del pluralismo politico iniziò, quindi, con l'introduzione, per la prima volta nella storia del Messico, di una formula elettorale non unicamente maggioritaria, e ricevette il suo impulso definitivo dalla riforma politica del 1977⁹³. Infatti, è a partire da questa riforma e dalla successiva, quella del 1996, che il Messico visse una reale transizione alla democrazia, che permise l'alternanza pacifica e partecipativa alla carica presidenziale nel 2000⁹⁴.

Le riforme che si sono susseguite in questo periodo sono state caratterizzate da un'evidente ambivalenza dovuta alla stretta e univoca relazione tra i poteri dello Stato e il partito egemone, che orientò la sua azione politica nel legittimare il proprio potere egemonico sia attraverso alcune riforme – quali, ad esempio, il suffragio femminile nel 1953⁹⁵ e giovanile nel 1969 – che attraverso l'apertura ai partiti d'opposizione. Inoltre, nonostante le riforme elettorali siano sempre state giustificate dalla necessità di incrementare e velocizzare il progresso democratico, la loro reale motivazione fu l'esito preoccupante per il PRI di alcune tornate elettorali e la volontà di controllare un pluralismo politico crescente⁹⁶. Proprio per questo la dottrina messicana ha elaborato due spiegazioni al modo d'agire del PRI. La prima, definibile come la prospettiva della "crisi di legittimità", definisce i cambiamenti gradualmente alle regole elettorali e la cadenza regolare delle elezioni una risposta alla necessità di ristabilire la legittimità del sistema, mentre la seconda, quella della "liberalizzazione sotto il controllo del governo", sostiene che il processo di liberalizzazione politica, che si cristallizzò attraverso le riforme elettorali, fu, in parte, il risultato della divisione interna del PRI tra conservatori e progressisti e, in parte, conseguenza dei cambiamenti socio-economici e politici⁹⁷. Fondamentale, soprattutto a partire dal '68, fu il processo di maturità politica della società messicana e quindi la consapevolezza della sempre maggiore necessità di rinforzare la democrazia⁹⁸. È, infatti, possibile riassumere la meccanica della trasformazione democratica come il risultato di una conflittualità crescente tra lo Stato apparato e lo Stato comunità, in quanto

⁹³ Cfr. H. Fix-Zamudio, S. Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Città del Messico, 2012, 711 e ss.

⁹⁴ Cfr. J. Woldenberg, *Historia mínima de la transición democrática en México*, cit., 13.

⁹⁵ A tal proposito si rinvia a: G. Ledesma, *Participación política de la mujer: la lucha por el voto no termina in Concordancia*, Chilpancingo, 1997; A. M. Fernández Poncela, *La historia de la participación política de las mujeres en México en el último medio siglo*, Città del Messico; A. Girón, M. L. González Marín, A. V. Jiménez, *Breve historia de la participación política de las mujeres en México in Límites y desigualdades en el empoderamiento de las mujeres en el PAN, PRI y PRD*, Città del Messico, Porrúa, 2008.

⁹⁶ Cfr. D. Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, cit., 243.

⁹⁷ Cfr. I. Méndez De Hoyos, *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, Città del Messico, 2006, 28-29.

⁹⁸ Cfr. C. A. Aguilar Blancas, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano (1824-2007)*, in *Revista de Estudios Jurídicos* 13, 3-4 (2013).

quest'ultimo reclamò operazioni riformatrici al fine di includere nello spazio elettorale le correnti politico-ideologiche artificialmente marginalizzate⁹⁹.

Astudillo suddivide le riforme elettorali che compongono questo periodo in “generazioni” in base all’obiettivo che le ha ispirate. La “prima generazione” – ossia quelle del 1963, 1977 e 1986 – ebbe lo scopo di permettere lo sviluppo del pluralismo politico¹⁰⁰ e per tale motivo è possibile definirle “le riforme dell’apertura politica”¹⁰¹. Le successive, “le riforme della costruzione istituzionale”, sono quelle del 1990, 1993 e 1996 e furono stimulate dagli avvenimenti del 1988 quando, date le accuse di frode e la massiccia mobilitazione sociale, conseguenti alla nomina come Presidente del candidato del partito ufficiale, prese avvio la seconda generazione di riforme elettorali che ebbe come filo conduttore la necessità che le elezioni fossero organizzate attraverso una specifica funzione statale, specializzata e indipendente e, a tal fine, fu necessaria la trasformazione degli organi elettorali amministrativi e giudiziari. Le prime due generazioni di riforme, quindi, incisero nel riconoscimento del pluralismo politico e nell’autonomia e indipendenza degli organi elettorali mentre la terza generazione enfatizzò l’esigenza di generare parità di condizioni nella concorrenza politico-elettorale, attraverso la realizzazione di una legislazione elettorale di contorno che permettesse ai partiti di concorrere effettivamente per il potere. Il germe delle prerogative dei partiti è rinvenibile nella riforma politica del 1977, mentre quella del 1986 istituzionalizzò il finanziamento statale. Le riforme elettorali successive, quella del 2007 e quella del 2014, che compongono la quarta generazione di riforme, derivarono, invece, dalla necessità di modificare il modello di organizzazione elettorale adottato a partire dal 1946, anno nel quale si separò l’ambito elettorale federale da quello locale, affidando l’organizzazione elettorale di quest’ultimo ad autorità che dipendevano dalle *secretarías de Gobernación*. Per questo motivo è possibile definire la “quarta generazione” come “le riforme della nazionalizzazione della funzione elettorale”¹⁰².

Delle riforme menzionate, come già precedentemente illustrato, si tratterà solo quelle che hanno maggiormente contribuito al processo di democratizzazione messicano, segnando in qualche misura un passaggio fondamentale e imprescindibile, ossia le riforme del 1963, del 1997, del 1990, del 1996 e del 2014.

7.1. La riforma del 1963: un sistema elettorale propriamente messicano

Alla fine degli anni '50, in Messico, si verificarono alcuni importanti conflitti che coinvolsero la società, i partiti politici e le altre organizzazioni, che, a

⁹⁹ Cfr. J. Woldenberg, *Historia mínima de la transición democrática en México*, cit., 15-16.

¹⁰⁰ Cfr. C. I. Astudillo Reyes, *El derecho electoral en el federalismo mexicano*, Città del Messico, 2018, 78-79.

¹⁰¹ Cfr. L. Córdova Vianello, *37 años de evolución democrática en México...*, cit., 472.

¹⁰² Cfr. C. I. Astudillo Reyes, *El derecho electoral en el federalismo mexicano*, cit., 84 e ss.

prescindere dalla loro ideologia, reclamarono una maggiore partecipazione¹⁰³. Erano, inoltre, gradualmente aumentati i problemi di legittimità del sistema elettorale e il discorso statale riguardante la democrazia, nel dopoguerra, dovette assumere come asse la concorrenza regolata¹⁰⁴. Date queste condizioni, il governo priista di Adolfo López Mateos, decise di modificare la legislazione elettorale, introducendo nel 1963 il cosiddetto sistema dei deputati di partito, antecedente imprescindibile delle successive riforme. Da questa data iniziò l'apertura al pluralismo politico, che si rinforzò sostanzialmente con la riforma politica del 1977¹⁰⁵. Vennero gradualmente riconosciuti i cosiddetti "partiti d'opposizione", che hanno potuto partecipare alla contesa elettorale in uno spazio di rappresentanza garantito e ampliato nel corso del tempo¹⁰⁶, mentre, prima del 1963, l'opposizione era coincisa per lo più con formazioni nate dal frazionamento del partito di Stato¹⁰⁷. Contemporaneamente, però, attraverso il sistema elettorale e le sue regole addizionali, fu realizzata un'abile manipolazione della rappresentanza politica, con lo scopo di continuare a garantire il dominio del PRI¹⁰⁸.

Il Presidente, al momento di presentare la riforma, rese chiaro che, nonostante le minoranze avessero diritto ad essere rappresentate, la realtà politica del Paese esigeva il predominio, all'interno Congresso, del partito a favore del quale si era espressa la maggioranza dei cittadini. Per cui, anche se tanto la maggioranza quanto le minoranze avevano diritto a esprimere, discutere e votare secondo la propria opinione, solo la maggioranza aveva il diritto di decidere¹⁰⁹, e ciò venne attuato garantendo la sovra-rappresentazione del PRI¹¹⁰. Venne modificato per la prima volta l'articolo 54 della Costituzione che fino a quel momento aveva recitato: "la elección de diputados será directa en los términos que disponga la ley electoral", istituendo un sistema elettorale misto, che fu definito "propriamente messicano". Si mantenne il principio maggioritario integrandolo con uno di rappresentanza delle minoranze e i deputati eletti conformemente a quest'ultimo principio vennero definiti "deputati di partito"¹¹¹. Il sistema misto elaborato non sarebbe stato applicato al Senato in quanto, come sostenuto nella proposta di legge, la struttura politica messicana si basava

¹⁰³ Cfr. H. Fix-Zamudio H., S. Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, cit., 715.

¹⁰⁴ Cfr. J. Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, cit., 64.

¹⁰⁵ Cfr. H. Fix-Zamudio, S. Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, cit., 714-175

¹⁰⁶ Cfr. D. Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, cit., 243.

¹⁰⁷ Cfr. J. Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, cit., 74-75.

¹⁰⁸ Cfr. D. Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, cit., 243.

¹⁰⁹ Cfr. V. Fuentes Díaz, *Origen y evolución del sistema electoral*, cit, 144.

¹¹⁰ Cfr. J. Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, cit., 65.

¹¹¹ Cfr. H. Fix-Zamudio, S. Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, cit., 715.

sulla teoria costituzionale dell'uguale rappresentanza degli Stati grandi e piccoli¹¹².

In base a quanto previsto dalla nuova normativa, tutti i partiti che avessero ottenuto il 2.5%¹¹³ dei voti a livello nazionale avrebbero avuto diritto a 5 deputati e ad un altro deputato per ogni ulteriore 0.5%, fino ad un massimo di 20 deputati¹¹⁴. Solo se un partito avesse raggiunto la maggioranza in 20 o più distretti non avrebbe avuto diritto a deputati di partito¹¹⁵, in caso contrario avrebbe avuto diritto, al massimo, al numero di deputati di partito necessario per arrivare ad un totale di 20¹¹⁶. La legge elettorale, quindi, non prevedeva un numero fisso di membri della Camera dei Deputati. Al fine di evitare la proliferazione di partiti occasionali, condizione *sine qua non* per ottenere deputati di partito era che i partiti avessero ottenuto la propria registrazione almeno un anno prima delle elezioni¹¹⁷. La riforma del 1963 introdusse, quindi, la costituzionalizzazione dei partiti politici, che risultò definitiva e nelle successive riforme venne aumentato il ruolo affidatogli¹¹⁸, e introdusse esenzioni dal pagamento di alcune imposte (come quelle relazionate con riffe e sorteggi, con gli affitti e con la vendita di materiale stampato)¹¹⁹.

Passando ad analizzare gli effetti di tale riforma è rilevante il fatto che prima della sua promulgazione godevano della registrazione come partiti politici nazionali 5 organizzazioni: il *Partido Revolucionario Institucional* (PRI), il *Partido Acción Nacional* (PAN), il *Partido Popular Socialista* (PPS), il *Partido Nacionalista Mexicano* (PNM) e il *Partido Auténtico de la Revolución Mexicana* (PARM)¹²⁰. Il PNM perse la sua registrazione nel marzo del 1964 a causa, secondo il giudizio della *Secretaría de Gobernación*, della sua

¹¹² Cfr. V. Fuentes Díaz, *Origen y evolución del sistema electoral*, cit., 150.

¹¹³ Tale percentuale veniva considerata, nel disegno presidenziale, quella adeguata in quanto avrebbe impedito che il sistema degenerasse in un'inutile e inconveniente proliferazione di piccoli partiti. (Cfr. V. Fuentes Díaz, *Origen y evolución del sistema electoral*, cit., 146.)

¹¹⁴ La motivazione, espressa dal Presidente López Mateos, per la quale il numero di deputati assegnati in base alla percentuale ottenuta a livello nazionale non potesse eccedere i 20 consisteva nella volontà, da una parte, di preservare il principio maggioritario e, dall'altra, di permettere all'opposizione di organizzarsi in modo che potesse svolgere non solo una funzione di critica ma anche, dato il numero dei membri sui quali avrebbe potuto contare, formare gruppi di lavoro in grado di formulare progetti nell'interesse della nazione. (Cfr. V. Fuentes Díaz, *Origen y evolución del sistema electoral*, cit., 147.)

¹¹⁵ Cfr. H. Fix-Zamudio, S. Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, cit., 715.

¹¹⁶ Cfr. L. Córdova Vianello, A. Maitret Hernández, *Comentario al artículo 54*, in AA. VV., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, VIII, sección tercera, Città del Messico, 2017, 480.

¹¹⁷ Cfr. V. Fuentes Díaz, *Origen y evolución del sistema electoral*, cit., 148-149.

¹¹⁸ Cfr. J. Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, cit., 66.

¹¹⁹ Cfr. E. Catellano Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, Città del Messico, 1998, 152.

¹²⁰ Cfr. J. Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, cit., 66.

disorganizzazione imperante: dalla fine del 1963 il partito era scisso al suo interno in tre gruppi in conflitto tra loro¹²¹. Alle elezioni del luglio 1964, le prime in cui fu attuato il nuovo sistema elettorale, il PAN ottenne il maggior numero di deputati di partito (5) per un totale di 20 deputati, il PPS 3 e in totale 10 e il PARM 1 eleggendo complessivamente 5 deputati¹²². Per comprendere l'impatto di tale riforma basti pensare che alle precedenti elezioni, nel 1961, il PRI aveva ottenuto il controllo sulla quasi totalità dei seggi ottenendo 172 deputati mentre il PAN ne aveva eletti solo 5, il PPS 1 e né il PARM né PNR avevano avuto seggi.

Questa riforma introdusse stimoli elettorali effettivi, spingendo i partiti a presentare un numero maggiore di candidati a deputato in tutto il Paese¹²³. Sparirono, infatti, i distretti con elezioni senza opzioni in cui si presentava un solo candidato, frequenti invece dal 1946 al 1961, si ridusse considerevolmente il numero di distretti a concorrenza bipartitica e i distretti con tre o quattro candidati divennero la normalità¹²⁴. Fino al 1961 l'unico partito in grado di presentare candidature sufficienti nella maggioranza degli Stati era stato il PRI, in seguito alla riforma, anche il partito più debole, il PARM, presentò candidature in un numero considerevole di circoscrizioni.

La riforma, inoltre, cancellò un'inconsistenza del quadro legale vigente fino a quel momento in quanto la presenza di elezioni in distretti uninominali a maggioranza relativa, da una parte, spingevano i partiti a presentare candidati solo in quei distretti dove avrebbero potuto ottenere un risultato positivo, ma, dall'altra, le condizioni legali per la loro esistenza esigevano che si distribuissero in tutto il territorio nazionale¹²⁵.

Gli anni '70 sono stati definiti gli "anni d'oro" del sistema elettorale e un ruolo di primo piano venne svolto dal PAN, decisivo nella sua ascesa e nella sua caduta. In questo periodo, infatti, *Acción Nacional* stabilì il suo carattere permanente, in seguito a quello che è un processo critico per ogni partito politico, vale a dire il primo cambio generazionale¹²⁶. Nello stesso periodo, il PARM – il cui futuro era segnato dal suo regolamento, che prevedeva che l'organo esecutivo del partito, il Consiglio Supremo, potesse essere composto solo da "uomini della Rivoluzione"¹²⁷ – occupò un posto strategico nello spettro partitico, elaborando un'identità distinta da quella del "regime" e anche il PPS si allontanò dall'orbita del PRI, soprattutto a

¹²¹ Cfr. *Ivi*, p. 68.

¹²² Cfr. V. Fuentes Díaz, *Origen y evolución del sistema electoral*, cit., 147.

¹²³ Cfr. J. Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, cit., 70-71.

¹²⁴ Cfr. *Ivi*, p. 66.

¹²⁵ Cfr. *Ivi*, p. 73.

¹²⁶ Cfr. *Ivi*, p. 69.

¹²⁷ Cfr. A. Delhumeau (a cura di), *México, realidad política de sus partidos*, Città del Messico, 1970, 318.

partire dalla sua riforma del 1960 con la quale adottò la denominazione socialista e l'ideologia marxista-leninista¹²⁸.

7.2. La riforma del 1977: l'introduzione del principio proporzionale

Alla metà degli anni '70 il "regime" aveva realizzato un sistema politico basato su elezioni non competitive ma provvisto di un'opposizione istituzionale permanente. La stabilità del sistema partitico, tra il 1964 e il 1976, fu però apparente, in realtà si trattò di una situazione di rigidità che si infranse sotto una duplice pressione ossia le tensioni interne al PAN e l'incapacità del regime di includere nel quadro istituzionale altre forze politiche, soprattutto quelle di sinistra¹²⁹. Il periodo precedente alla riforma del 1977, che può essere definito di "protezionismo autoritario", fu, infatti, caratterizzato dal fatto che il sistema politico regolò l'accesso e l'uscita dei differenti attori politici effettuando un'esclusione selettiva di alcuni di questi, giustificandola con la priorità di assicurare la stabilità politica, al fine di permettere la crescita economica e il miglioramento delle condizioni materiali della società¹³⁰.

Il processo elettorale del 1976, infatti, fu caratterizzato dal collasso dell'enorme spettacolo elettorale che, fino a quel momento, il "regime" aveva messo in scena periodicamente, a causa della mancata candidatura presidenziale del rappresentante di Azione Nazionale – dovuta sia all'influenza delle correnti astensioniste del partito che alla lotta interna che viveva¹³¹ – e al ripetersi della consuetudine degli altri partiti di appoggiare il candidato del PRI. La crisi di *Acción Nacional* rappresentò così la crisi dell'intero sistema partitico, in quanto la sua sola presenza svolgeva la fondamentale funzione di legittimare i trionfi del PRI. Tale situazione mostrò, quindi, la natura regressiva della legislazione elettorale che, oltre ad

¹²⁸ Cfr. J. Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, cit., 69.

¹²⁹ Cfr. *Ivi*, p.70.

¹³⁰ Cfr. D. Torres Mejía, *Proteccionismo político en México...*, cit., 197-198.

¹³¹ Da una parte vi era la corrente dottrinarista, guidata dal Presidente del Comitato Esecutivo Nazionale, González Morfín, la quale si poneva l'obiettivo di orientare i compiti del partito in base ad un rinnovamento dei suoi principi d'azione fondato sul solidarismo, combinando principi filosofici umanisti con altri relazionati alla dottrina sociale della chiesa e alla sociologia di Durkheim. Tale fazione accettava il principio dell'economia mista, proponeva una riforma delle imprese per convertirle in comunità di persone e si proponeva di riformare l'articolo terzo della Costituzione al fine di promuovere una riforma intellettuale e morale che avrebbe permesso il superamento della società capitalista divisa in classi, senza però cadere in forme totalitarie. La corrente opposta era legata a José Ángel Conchello, che aveva preceduto González Morfín alla Presidenza del Comitato Esecutivo Nazionale. Secondo questa fazione, l'esperienza elettorale più recente aveva mostrato quanto fosse fondamentale un'attitudine più pragmatica e aggressiva in relazione alla presa del potere e rispetto all'elettorato. Accusavano i solidaristi di elaborare formule marxiste-gesuite e di utilizzare un linguaggio incomprensibile per il popolo (Cfr. D. Torres Mejía, *Proteccionismo político en México...*, cit., 186 e ss.).

aver impedito la partecipazione di nuovi partiti, non era riuscita a rivitalizzare il sistema elettorale.

Proprio quando il Paese era attraversato da una conflittualità crescente, le elezioni presidenziali risultarono essere poco più che un formalismo insipido: un solo candidato, una sola opzione, una sola campagna elettorale in un Paese convulso, chiuso e ferito¹³². Infatti, il partito egemone, nell'elezione del '76, si avvicinò all'essere un partito unico e il suo candidato José López Portillo ottenne l'87,84% dei voti¹³³. Il sintomo principale dell'egemonia del PRI risiedeva nell'inesistenza di partiti nazionali al margine del grosso tronco della Rivoluzione Messicana¹³⁴. La legislazione elettorale precedente al 1977, nonostante avesse alcuni punti di flessibilità, aveva imposto un'ampia lista di requisiti affinché un partito politico potesse essere riconosciuto come tale¹³⁵ tanto che, a partire dal 1946, nelle cinque elezioni federali celebratesi (1964, 1967, 1970, 1973 e 1976), non venne registrato alcun nuovo partito e furono solo 4 i partiti che competarono ossia il PRI, il PAN, il PPS e il PARM e, per quanto riguarda le elezioni presidenziali, il PARM e il PPS appoggiarono il candidato del PRI nel 1964, 1970 e 1976¹³⁶. La riforma del 1977 fu, quindi, finalizzata a promuovere la partecipazione dei cittadini attraverso canali legittimi e a favorire il ruolo della sinistra, anche per contrastare la crescita del PAN, situato a destra¹³⁷.

Come già segnalato, secondo parte della dottrina, è da questo momento che la transizione democratica messicana prese realmente avvio, aderendo ai processi transizionali che Samuel Huntington ha raggruppato nella terza ondata di democratizzazione¹³⁸. Tale impostazione ha la sua validità ma occorre tener presente che si verificarono numerose riforme significative, fin dal 1917, tra le quali la riforma del 1946 che fornì la base per la creazione di un sistema partitico ed elaborò l'organizzazione elettorale federale – che rimase, nei suoi elementi essenziali, inalterata fino al 1990 –; il conferimento del diritto di voto attivo e passivo alle donne nel 1947 a livello comunale e nel 1953 a livello federale; la riforma del 1963 che introdusse lo schema dei deputati di partito per la formazione della Camera; la riduzione dell'età minima per l'ottenimento della cittadinanza a 18 anni nel 1969; la riforma del 1972 con la quale fu ridotta l'età per candidarsi alle cariche di deputato e di senatore¹³⁹. Senza dubbio però, l'importanza della riforma in analisi

¹³² Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Città del Messico, 2000, 19-20.

¹³³ Cfr. D. Torres Mejía, *Proteccionismo político en México...*, cit., 186-187-188.

¹³⁴ Cfr. C. Pereyra, *La tarea mexicana de los años setenta*, in C. Pereyra (a cura di), *Sobre la democracia*, Città del Messico, 1990, 132.

¹³⁵ Cfr. *Ivi*, 93.

¹³⁶ Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 95.

¹³⁷ Cfr. I. Méndez De Hoyos, *Transición a la democracia en México...*, cit., 3.

¹³⁸ Cfr. C. I. Astudillo Reyes, *El derecho electoral en el federalismo mexicano*, cit., 77.

¹³⁹ Cfr. C. A. Aguilar Blancas, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit., 17.

risiedette nell'essere una "riforma innesco"¹⁴⁰ a partire dalla quale fu particolarmente evidente il processo di cambiamento politico-elettorale, che assunse un carattere continuo e graduale¹⁴¹.

La legislazione del 1977, derivante da un processo di riforma sia costituzionale che legislativo, agì, da un lato, sul sistema elettorale introducendo il principio proporzionale per l'elezione di parte dei deputati – che venne successivamente ampliato ed esteso anche al Senato nel 1993¹⁴²– e, dall'altro, introdusse, nell'ambito della legislazione elettorale di contorno, il tema delle prerogative partitiche, aprendo così la strada alla regolamentazione del finanziamento ai partiti e del loro accesso ai mezzi di comunicazione, avvenuta nel 1993¹⁴³.

¹⁴⁰ Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 148-149

¹⁴¹ Cfr. L. Córdova Vianello, *37 años de evolución democrática en México*, cit., 471-472.

¹⁴² Nel 1993 il Congresso, durante un periodo di sessione straordinario, promulgò il secondo codice elettorale sotto la Presidenza di Salinas de Gotari (PRI) e un mese dopo, sotto la pressione internazionale degli Stati Uniti, che esigevano che la democrazia si convertisse in un assunto prioritario nelle relazioni bilaterali, iniziò un processo complesso che si concluse con sei riforme, tra le quali spiccano l'apertura del Senato al sistema plurinomiale, l'eliminazione della clausola di governabilità – volta a garantire la maggioranza dei seggi al PRI –; la regolamentazione del finanziamento ai partiti e delle spese di campagna elettorale e l'osservazione elettorale internazionale (Cfr. J. González Graf, *Una evaluación del desarrollo electoral mexicano*, in G. Moctezuma Barragán (a cura di) *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, (a cura di), Città del Messico, 1999, 61- 62.). In questo periodo, inoltre, vennero modificate sostanzialmente la struttura e il funzionamento degli organi incaricati della giustizia elettorale attraverso quattro trasformazioni principali consistenti nella creazione di due tappe per risolvere le controversie; l'istituzione di un'autorità competente a controllare il processo di valutazione delle elezioni; la previsione dell'intervento dei tre poteri di governo nell'elezione dei membri del Tribunale; e l'irrevocabilità delle sue risoluzioni. (Cfr. M. AMPARO CASAR, *Sistema político mexicano*, Città del Messico, 2013, 182-183.)

¹⁴³ Venne introdotto un sesto comma all'articolo 41 della Costituzione: "La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales", ponendo così le basi affinché la legge potesse regolamentare in maniera integrale il finanziamento ai partiti politici (Cfr. J. Patiño Camarena, *Nuevo derecho electoral Mexicano*, cit., 342-343.). La riforma contemplò cinque tipologie di finanziamento: pubblico; proveniente dalla propria militanza – come parte di questo vennero considerati anche i contributi delle organizzazioni sociali legate al partito –; quello dei simpatizzanti; l'autofinanziamento; e quello derivante da rendite finanziarie. Venne proibito il finanziamento proveniente da: poteri federali, Stati, comuni, entità pubbliche, ministri di culto e associazioni religiose, organizzazioni internazionali, da persone che vivessero all'estero e da imprese mercantili. Venne stabilito che fino ad un ammontare del 10% del finanziamento pubblico totale poteva essere anonimo; che i contributi individuali non potessero essere superiori all'1% del finanziamento pubblico totale conferito a tutti i partiti mentre il limite fissato per le persone giuridiche fu del 5%. In caso di violazioni, le sanzioni nei confronti dei partiti sarebbero state comminate dal Tribunale Elettorale e la pena minima sarebbe stata una multa economica mentre la massima la perdita del registro (Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 291.). La riforma del 1993 introdusse anche alcuni strumenti per realizzare un controllo del finanziamento. In particolare, venne previsto l'obbligo per i partiti di avere un organo interno incaricato della raccolta e dell'amministrazione delle risorse generali e di campagna e l'obbligo di presentare delle relazioni a riguardo (art. 27, c. 1, lett. c); prevede delle caratteristiche che le relazioni

Entrando nel merito delle modifiche approvate, venne garantito il diritto all'informazione all'articolo 6 della Costituzione in modo da poter stabilire un quadro normativo che regolasse il funzionamento dei mezzi di comunicazione di massa; e venne inserita la prerogativa dell'accesso permanente dei partiti politici a radio e televisione all'articolo 41, definendoli "entità di interesse pubblico". In tal modo, si prevede l'obbligo per lo Stato di conferirgli un finanziamento che permettesse lo sviluppo delle loro attività.

La modifica degli articoli dal 51 al 55 fu orientata, invece, a porre le basi di un sistema elettorale misto, prevalentemente maggioritario. Si stabilì che la Camera dei Deputati sarebbe stata formata da 300 deputati eletti secondo la formula della maggioranza relativa in distretti uninominali e 100 deputati eletti in base ad una formula elettorale proporzionale¹⁴⁴ in circoscrizioni plurinominali, denominate regioni, nelle quali i partiti avrebbero presentato liste chiuse e bloccate. A differenza del precedente sistema dei deputati di partito, in base al quale l'opposizione poteva ottenere al massimo 1/6 dei membri della Camera, in tal modo gli venne consentito di ottenerne fino a 1/4¹⁴⁵. In particolare, il terzo comma dell'articolo 54 della Costituzione stabilì le formule elettorali per l'assegnazione dei seggi

annuali e quelle riguardanti le spese di campagna dovevano rispettare (art. 49, lett. a); e stabilì che, per la revisione di tali relazioni, doveva essere istituita una commissione di consiglieri (art. 49, lett. b) che avrebbe potuto proporre al Consiglio Generale dell'IFE i lineamenti e i formati delle relazioni (art. 49, lett. c). A fondamento della regolamentazione del finanziamento vi erano l'idea che questo dovesse essere rivolto ai partiti e non ai candidati – conseguentemente i contributi nei confronti di questi ultimi dovevano essere intesi a favore dell'intero partito – e la convinzione che fosse prerogativa del partito definire, attraverso la sua normativa interna, in che modo distribuire le risorse finanziarie tra i candidati. Centrale fu anche il principio in base al quale il finanziamento pubblico sarebbe stato conferito ai partiti, in parte, tenendo conto dei risultati raggiunti nell'ultima contesa elettorale e, in parte, in modo egualitario. (Cfr. J. Patiño Camarena, *Nuevo derecho electoral Mexicano*, cit., 344.). Per quanto riguarda, invece, le spese di campagna, vennero incaricati i diversi organismi elettorali di stabilire i "topes de campaña" per le diverse cariche: il Consiglio Generale dell'IFE sarebbe stato competente a fissare il tetto massimo delle spese per la campagna presidenziale; le giunte esecutive locali quello per la campagna dei senatori; le giunte esecutive distrettuali per la campagna dei deputati. I limiti alle spese di campagna avrebbero incluso tutti gli elementi operativi e logistici della stessa e la propaganda in radio, stampa e televisione. Rispetto a quest'ultima venne stabilito che l'IFE, attraverso la *Secretaría de Comunicaciones*, avrebbe richiesto un catalogo di orari e tariffe per metterlo a disposizione dei partiti e che questo sarebbe dovuto essere rispettato tassativamente (Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 298-299.) Si cercò, in tal modo, di impedire che radio, televisioni e giornali potessero applicare tariffe diverse a seconda del partito e della sua "vendibilità" (Cfr. J. Patiño Camarena, *Nuevo derecho electoral Mexicano*, cit., 255.).

¹⁴⁴ Cfr. V. M. Muñoz Petraca, *Del autoritarismo a la democracia...*, 53.

¹⁴⁵ Cfr. M. Barquín Álvarez, *La renovación política de 1986-1987 y la creación del tribunal de lo contencioso electoral*, in *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (a cura di), *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, Città del Messico, 2002, 159.

proporzionali ossia quella di rappresentanza minima¹⁴⁶ e quella di prima proporzionalità¹⁴⁷¹⁴⁸. Venne previsto che il numero di circoscrizioni e la formula elettorale applicabile sarebbero potuti variare ad ogni elezione¹⁴⁹ e, in particolare, a decidere la formula sarebbe stata la Commissione Elettorale Federale (CFE) nel mese di gennaio dell'anno delle elezioni¹⁵⁰. La CFE decise di applicare la formula della prima proporzionalità il 25 gennaio 1979 e nelle successive sessioni del 1982 e del 1985¹⁵¹.

Venne stabilito, inoltre, che per poter partecipare all'elezione dei deputati proporzionali era necessario presentare candidati in almeno 1/3 dei

¹⁴⁶ La formula della rappresentanza minima è formata da: percentuale minima, coefficiente naturale e resto maggiore. La percentuale minima era fissata al 5% della votazione effettiva in una circoscrizione plurinomiale; il coefficiente naturale è il risultato ottenuto dividendo la votazione effettiva per il numero di seggi non ripartiti, dopo aver sottratto i seggi assegnati attraverso il procedimento della percentuale minima; e il resto maggiore dei voti consiste nel rimanente più alto tra i resti dei voti ottenuti da ogni partito politico, dopo aver effettuato la distribuzione dei seggi in base al coefficiente naturale. Il resto maggiore può essere utilizzato solo nel caso in cui vi sono ancora seggi da distribuire. In base a tale formula ogni partito che avesse ottenuto il 5% della votazione effettiva in una circoscrizione plurinomiale avrebbe ottenuto un deputato; effettuata tale distribuzione si sarebbe calcolato il coefficiente naturale e in base a questo sarebbero stati assegnati ad ogni partito politico tanti seggi quanto il numero di vote che il coefficiente era contenuto nella votazione ottenuta dal partito. Nel caso in cui, dopo aver realizzato la distribuzione dei seggi in base alla percentuale minima e al coefficiente naturale, vi fossero stati ancora seggi da assegnare ciò sarebbe avvenuto in base al resto maggiore seguendo l'ordine decrescente dei resti dei voti non utilizzati per ogni partito politico. (Cfr. E. Castellano Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, cit., 163.).

¹⁴⁷ La formula della prima proporzionalità è formata da: coefficiente corretto, coefficiente di unità e resto maggiore. Il coefficiente corretto è ottenuto dalla divisione tra la votazione effettiva ottenuta nella circoscrizione plurinomiale e il numero dei seggi che vi si ripartiscono moltiplicato per due; il coefficiente di unità è il risultato ottenuto dividendo la votazione effettiva, alla quale si sottraggono i voti utilizzati attraverso il coefficiente corretto, per il totale dei seggi che non sono stati ancora ripartiti. Il resto maggiore dei voti è il rimanente più alto tra i resti delle votazioni ottenute da ogni partito politico dopo aver partecipato alla distribuzione dei seggi attraverso il coefficiente corretto e quello di unità. Il resto maggiore può essere utilizzato solo nel caso in cui vi siano ancora seggi da distribuire. L'applicazione della formula della prima proporzionalità prevede che attraverso il coefficiente corretto si distribuiscano il primo ed il secondo seggio ai partiti la cui votazione contenga, rispettivamente, una o due volte tale coefficiente. Per i seggi rimanenti viene applicato il coefficiente di unità, assegnando ad ogni partito tanti seggi quante volte i suoi voti rimanenti contengono tale cifra. Nel caso in cui rimanessero altri seggi da assegnare ciò avviene in base alla regola del resto maggiore, *precedentemente illustrata*. Venne previsto che il numero di circoscrizioni e la formula elettorale applicabile avrebbero potuto essere differenti per ogni elezione. (Cfr. E. Castellano Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, cit., 163.).

¹⁴⁸ Cfr. E. Castellano Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, cit., 156.

¹⁴⁹ Cfr. *Ivi*, p. 163.

¹⁵⁰ Cfr. J. Woldenberg, *La construcción de la democracia*, Città del Messico, 2002, 93.

¹⁵¹ Cfr. J. Patiño Camarena, *Nuevo derecho electoral Mexicano*, cit., 257.

distretti uninominali e non aver ottenuto più di 60 *constancias de mayoría* o meno dell'1.5% dei voti¹⁵².

Come già anticipato, la riforma del 1977 mise in piedi un sistema di controversie elettorali¹⁵³, stabilendo diversi livelli di impugnazione coincidenti con il seggio, con la circoscrizione e con il Collegio Elettorale. I dispositivi legali previsti ebbero il merito di porre le basi per la costruzione del successivo sistema giurisdizionale, ma non rappresentarono una reale garanzia giuridica per i partiti in quanto non venne prevista un'istanza specializzata per la risoluzione delle controversie elettorali. Ciò avvenne solo nel 1986 con la creazione di un tribunale di natura amministrativa: il *Tribunal de lo Contencioso Electoral*¹⁵⁴. Venne modificato anche il controllo esercitato dalla Camera dei Deputati sul processo elettorale (art. 60, Cost.). Il *Colegio Electoral* sarebbe stato composto da 100 membri: 60 presunti deputati, coincidenti con coloro che avevano ottenuto il maggior numero di voti in base al criterio della maggioranza relativa, e 40 tra coloro che erano

¹⁵² Cfr. V. M. Muñoz Patraca, *Del autoritarismo a la democracia...*, cit., 53.

¹⁵³ Le leggi antecedenti alla riforma del 1977 contemplavano alcune cause di annullamento sia per le votazioni svoltesi in un seggio che per quelle realizzate nell'intero distretto. Nel primo caso le elezioni sarebbero state annullate nel caso in cui il seggio fosse stato installato in un luogo differente da quello previsto; qualora si fossero verificati casi di corruzione dei votanti, di esercizio di pressioni o di violenza nei loro confronti; e nel caso in cui si fosse verificato errore o dolo nel computo dei voti. L'annullamento dell'elezione svoltasi nell'interno distretto, invece, avrebbe avuto luogo nel caso in cui il candidato non fosse stato in possesso dei requisiti di eleggibilità; qualora avesse vinto attraverso la corruzione o la pressione; e se si fossero verificate gravi irregolarità nell'organizzazione delle elezioni. I denunciati potevano essere i cittadini votanti nel seggio o nel distretto e i partiti politici nazionali. Questa legislazione era limitata in quanto era la stessa Commissione Elettorale Federale, e in ultima istanza la Camera dei Deputati riunita in Collegio Elettorale, a definire l'opportunità o meno del ricorso (Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 121-122).

¹⁵⁴ Il *Tribunal de lo Contencioso Electoral* fu creato dal *Código Electoral Federal* del 1987. Si trattava di un organismo autonomo di carattere amministrativo, dotato di piena autonomia, avente la funzione di risolvere i *recursos de apelación* e quelli di *queja*. Le risoluzioni del Tribunale avrebbero avuto l'effetto di confermare, modificare o revocare l'atto impugnato; avrebbero potuto prevedere la disposizione per la CEF di non emettere le *constancias de mayoría relativa* o quella di *asignación proporcional*; avrebbero potuto ordinare alle commissioni locali di non emettere le *constancias de mayoría relativa* per l'elezione dei senatori (Cfr. E. Castellano Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, cit., 171). Per quanto riguarda la composizione e il funzionamento del Tribunale, venne stabilito che i magistrati sarebbero stati designati dal Congresso dell'Unione su proposta dei partiti politici nazionali, in tal modo, quindi, si compì un passo in avanti nella partecipazione di quest'ultimi alla formazione delle istanze elettorali (Cfr. V. M. Muñoz Patraca, *Del autoritarismo a la democracia. Dos decenios de cambio político en México*, Città del Messico, 2001, 59). La via giurisdizionale venne introdotta come un'istanza precedente alla verifica svolta dai Collegi Elettorali ma che avrebbe potuto avere l'effetto di impedirvi l'accesso ai deputati che non rispettavano i requisiti previsti dalla legge. La Corte Suprema di Giustizia rimase completamente al di fuori dai processi elettorali in quanto venne soppresso il *recurso de reclamación* e la Corte rimase senza alcuna facoltà in materia elettorale (Cfr. V. M. Muñoz Patraca, *Del autoritarismo a la democracia...*, cit., 198).

stati eletti in base al criterio proporzionale. In questo modo, si cercò di fare in modo che il corpo collegiale incaricato della verifica del corretto svolgimento delle elezioni e della verifica dei poteri fosse formato sia dal PRI che dall'opposizione. Inoltre, si riconobbe alla Corte Suprema di Giustizia la facoltà di intervenire nell'ambito elettorale¹⁵⁵, in seguito ad un *recurso de reclamación*. Si trattava di una prerogativa molto debole in quanto, qualora avesse rilevato violazioni sostanziali nello svolgimento delle elezioni o nella valutazione effettuata dai collegi elettorali, avrebbe solo potuto mettere al corrente la camera interessata affinché adottasse una nuova risoluzione, che sarebbe stata definitiva e inoppugnabile¹⁵⁶. Nonostante ciò, il tentativo di introdurre un'istanza giudiziaria per dare effettività al controllo sulle elezioni fu un importante passo in avanti nella storia democratica messicana e rappresentò la volontà di conferire obiettività al giudizio realizzato dalle camere, limitando la loro ampia discrezionalità¹⁵⁷.

La riforma del 1977, come già detto, aveva l'obiettivo di legittimare il sistema di governo, distendere l'enorme conflittualità sia sociale che politica e includere nello spazio istituzionale le organizzazioni marginali, ma il suo impatto fu decisamente più notevole. Emerse, infatti, un inedito pluralismo nella vita politica e parallelamente il PRI iniziò una lenta perdita di voti¹⁵⁸. I risultati della prima elezione, celebrata sotto la vigenza della riforma politica, mostrarono, infatti, uno scenario inedito. I partiti che ottennero rappresentanti alla Camera furono, infatti, 7, oltre ai 4 tradizionali¹⁵⁹ e ciò cambiò il panorama politico, le modalità della campagna elettorale e la distribuzione dei voti e dei seggi. Inoltre, tutti i nuovi partiti superarono la soglia di sbarramento dell'1.5%, necessaria per il mantenimento della loro registrazione e quindi per continuare la loro vita elettorale¹⁶⁰ e la loro comparsa, insieme al rafforzamento di Azione Nazionale, furono fattori concausali alla consistente diminuzione dei voti ricevuti dal PRI.

La riforma, inoltre, obbligò i partiti a presentare candidati alla carica di deputato per i 100 seggi attribuiti in base al criterio proporzionale e furono obbligati anche a collocarne altrettanti per competere nella distribuzione dei seggi in base al principio di maggioranza relativa e l'impatto di tale regole comportò un aumento considerevole del numero

¹⁵⁵ Cfr. V. M. Muñoz Petracca, *Del autoritarismo a la democracia...*, cit., 53-54.

¹⁵⁶ Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 123.

¹⁵⁷ Cfr. R. Duarte Rivas, *Antecedentes históricos de la justicia político-electoral en México*, in Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (a cura di), *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral...*, cit., 120.

¹⁵⁸ Nella nuova geografia elettorale perse 4 distretti elettorali e, se prima del 1979 aveva ottenuto, complessivamente nelle 24 entità federali, percentuali enormi, che oscillavano dal 90 al 99%, nel 1982 solo in 3 Stati permase questa tendenza (Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 141-142.)

¹⁵⁹ Cfr. J. Woldenberg, *La construcción de la democracia*, cit., 93.

¹⁶⁰ Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 139.

medio di candidati per distretto¹⁶¹. Inoltre, il fatto che nelle elezioni del 1985 non ci fu una differenza tra il numero di partiti registrati e il numero medio di candidati rivela che non solo il sistema partitico si ampliò, ma anche che incorporò partiti in grado di presentare candidati. Ciò, però, non comportò il raggiungimento di un appoggio considerevole del corpo elettorale, soprattutto per i partiti di sinistra. Per quanto riguarda il PAN, invece, a partire dalle elezioni del 1979, aumentò costantemente la sua percentuale di voti ottenendo il 10.8% e nel 1982 il 17.5%, nel 1985 soffrì una lieve diminuzione, raccogliendo il 15.6%, e i suoi trionfi più significativi si verificarono nelle elezioni locali del 1983 e in quelle federali del 1985¹⁶². Ritornando alle elezioni della Camera nel 1979, il PRI ottenne una rappresentanza pari al 72.25% equivalente a 289 seggi, il PAN ottenne 9 di rappresentanza maggioritaria (MR) e 41 di rappresentanza proporzionale (RP); il PARM 2 di MR e 9 da RP; il PPS 11 di RP; il PDM, il PSUM e il PST 12 ognuno; mentre il *Partido Revolucionario de los Trabajadores* e il *Partido Mexicano de los Trabajadores* 6 ognuno¹⁶³. Per quanto concerne, invece, le elezioni presidenziali del 1982, il PRI ottenne il 68,43% dei voti ma il PAN continuò ad aumentare il suo seguito ottenendo il 15,6%, mentre PSUM raggiunse il 3,49% e gli altri sei partiti che presentarono candidati ottennero tra lo 0,2% e 1.8%.¹⁶⁴

La nuova forza dei partiti d'opposizione incrementò i costi politici legati alla manipolazione delle elezioni, rendendola materialmente più difficili¹⁶⁵. Gradualmente, infatti, le elezioni smisero di essere un mero rituale, con vincitori decisi previamente; i partiti politici nazionali – e non più sindacati o movimenti agrari o popolari – si collocarono al centro della nuova dinamica politica; e la domanda di una nuova normalità che garantisse il rispetto e la trasparenza delle elezioni cominciò ad espandersi rapidamente in tutto il Paese. Simultaneamente a questi fenomeni, si instaurò una meccanica virtuosa che si autoalimentò comportando il rafforzamento dei partiti politici esistenti, un numero maggiore di alternative d'opposizione e un controllo costante dei processi elettorali sia a livello statale che federale¹⁶⁶.

7.3. La riforma del 1990: la creazione dell'IFE

¹⁶¹ Nelle successive elezioni federali – del 1979, 1982 e 1985 – il numero medio di candidati per distretto quasi duplicò, aumentando dal 3.6 nel 1976 a 6.6 nel 1979 e a 9 nel 1985.

¹⁶² Cfr. I. Méndez De Hoyos, *La Transición a la democracia en México...*, cit., 37-38-39.

¹⁶³ Cfr. C. I. Astudillo Reyes, *El derecho electoral en el federalismo mexicano*, cit., 83.

¹⁶⁴ Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 140.

¹⁶⁵ Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 143.

¹⁶⁶ Cfr. *Ivi*, 147.

Il punto di rottura, che introdusse una nuova fase del processo di democratizzazione e che gli diede un nuovo impulso, si verificò con le elezioni del 1988¹⁶⁷, che rappresentarono un *deficit* significativo di legittimità del sistema politico, generarono una crisi delle norme che regolavano l'arena elettorale e misero in dubbio sia la capacità delle istituzioni politiche, in particolare della presidenza, di affrontare la sfida di una concorrenza aperta, che la certezza dei risultati elettorali¹⁶⁸. Secondo alcuni analisti è proprio in seguito a tale evento che iniziò la transizione del Messico verso la democrazia, con l'improvvisa e brusca diminuzione dell'appoggio elettorale al PRI¹⁶⁹. Tale riallineamento fu prodotto dalla candidatura, straordinariamente popolare, dell'ex militante del PRI Cuauhtémoc Cardenas, il quale però non disponeva di un partito solido ed efficiente. Il partito erede della Rivoluzione, che di lì a poco non sarebbe più stato egemone, infatti, aveva sofferto la sua divisione più grande, quella che diede origine alla formazione del *Frente Democrático Nacional* – che l'anno seguente divenne il Partito della Rivoluzione Democratica (PRD). La candidatura di Cárdenas alla Presidenza fu sostenuta da molteplici gruppi: il PARM, il PPS, il *Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional* e la *Corriente Democrática* (come decise di denominarsi il movimento dissidente interno al PRI) e, alla fine della campagna si aggiunse, anche il *Partido Mexicano Socialista* (PMS)¹⁷⁰. I partiti coinvolti però decisero di presentare i propri candidati alla carica di deputato e senatore in modo indipendente, per cui gli effetti elettorali del Fronte non riuscirono ad essere decisivi nell'ambito del Congresso¹⁷¹. La giornata elettorale di quell'anno fu caratterizzata dal malfunzionamento del sistema di computo dei voti, quando iniziarono ad arrivare i risultati relativi al Distretto Federale, che davano in considerevole vantaggio Cárdenas¹⁷². La cosiddetta *caída del sistema*, indipendentemente dalla sua dimensione reale, assunse carattere di gravità soprattutto in quanto l'arbitro elettorale¹⁷³, non disponeva di credibilità di fronte ai partiti

¹⁶⁷ Cfr. D. Torres Mejía, *Proteccionismo político en México...*, cit., 209.

¹⁶⁸ Cfr. I. Méndez De Hoyos, *La Transición a la democracia en México...*, cit., 49.

¹⁶⁹ Cfr. D. Torres Mejía D., *Proteccionismo político en México...*, cit., 202.

¹⁷⁰ Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 200-201.

¹⁷¹ Cfr. A. Lujambio, *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, Città del Messico, UNAM, 1995, 29-30.

¹⁷² Cfr. D. Torres Mejía, *Proteccionismo político en México...*, cit., 209.

¹⁷³ La precedente riforma elettorale, quella del 1987, nonostante avesse lasciato invariata la struttura degli organismi elettorali – ossia *Comisión Federal Electoral*, *comisiones locales*, *comités distritales electorales* e *mesas directivas de casilla* – stabilì di fare dipendere il numero dei loro componenti scelti dai partiti politici dalla percentuale di voti ottenuti alle elezioni immediatamente precedenti, per la carica di deputato in base alla formula di maggioranza relativa. Ogni partito, quindi, avrebbe avuto diritto a numero di rappresentanti pari alle volte in cui il 3% era contenuto nel totale dei voti ottenuti (Cfr. E. Castellano Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, cit., 166.). L'imparzialità delle autorità elettorali era evidentemente discutibile in quanto, in tal modo, il PRI aveva la maggioranza dei voti in tutti gli organi elettorali

d'opposizione e ad ampie fasce dell'opinione pubblica. La composizione dell'organo elettorale già fonte di sfiducia, divenne così un tema politico cruciale. Ciò determinò che, nel dibattito elettorale dei dieci anni seguenti, il tema della formazione degli organi elettorali fu il primo punto all'agenda. Le elezioni del 1988 solleccitarono con urgenza un tipo di istituzione elettorale affidabile, professionale e solida¹⁷⁴ e mostrano che, nonostante attraverso la via elettorale fosse possibile l'espansione dell'opposizione, l'assetto istituzionale allora vigente non lo permetteva¹⁷⁵. I risultati elettorali riflessero il consolidamento di tendenze iniziate nel passato e, allo stesso tempo, annunciarono l'inizio di trasformazioni sostanziali all'interno della legislazione elettorale e del sistema partitico¹⁷⁶.

Salinas de Gotari, il nuovo Presidente, ottenne circa il 20% in meno del suo predecessore, Miguel de la Madrid, che nel 1982 aveva ottenuto il 71% dei voti. Di fatti, secondo i risultati ufficiali, ottenne il 48,9% dei voti e poco più di 9 milioni di voti in confronto ai 16 milioni di de la Madrid. Il deterioramento dell'appoggio elettorale al PRI nelle elezioni presidenziali fu particolarmente visibile a livello statale e distrettuale. Salinas non ottenne la maggioranza in cinque Stati (Baja California Norte, Distrito Federal, Estado de México, Michoacán e Morelos); perse in più di 100 dei 300 circoscrizioni plurinominali e ottenne la maggioranza assoluta solo in 153 circoscrizioni uninominali. Il candidato del FDN, Cauhtémoc Cárdenas, ottenne, invece, in 44 circoscrizioni la maggioranza assoluta e in 42 la maggioranza semplice. Si trattò di una cifra senza precedenti per un candidato dell'opposizione¹⁷⁷. Nell'elezione per la Camera dei Deputati il PRI perse 66 distretti uninominali – mentre nel 1985 ne aveva persi solo 9 e nel 1982 uno – ottenendo complessivamente 260 seggi mentre l'opposizione ne ottenne 240. Cárdenas ottenne il 29,9% dei voti mentre il candidato del PAN, Manuel Clouthier, ottenne solo il 16,2%, ottenendo nel complesso, quindi, il 50% dei voti e ciò rivela la breve distanza tra i voti del PRI e quelli

con potere decisionale (Cfr. I. Méndez De Hoyos, *La Transición a la democracia en México...*, cit., 40.). Inoltre, venne stabilito che il presidente e il segretario delle commissioni elettorali locali sarebbero stati designati dal presidente della CEF, ossia il *secretario de Gobernación*, incrementando, in tal modo, la centralizzazione del processo elettorale. La volontà centralizzatrice coinvolse anche i seggi elettorali i cui presidenti e segretari sarebbero stati nominati dal presidente del comitato distrettuale. In tal modo, la linea di nomina era totalmente verticale e discendeva dall'incarico della politica interna del Paese (Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 194).

¹⁷⁴ Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 200.

¹⁷⁵ Cfr. *Ivi*, 211.

¹⁷⁶ Cfr. I. Méndez De Hoyos, *La Transición a la democracia en México...*, cit., 44.

¹⁷⁷ Cfr. J. Molinar Horcasitas, *Escuela de Interpretación del Sistema Político Mexicano in Revista Mexicana de Sociología* 2, 220 (1993).

dell'opposizione¹⁷⁸. In alcuni Stati¹⁷⁹ i livelli di partecipazione furono molto alti e in alcuni distretti votarono a favore del PRI più del 100% degli elettori, il che dimostra che la votazione fu gonfiata. Inoltre, fu evidente un'anomalia nella storia elettorale messicana consistente in una distribuzione bimodale dei voti che permette di dividere la nazione in due Paesi con comportamenti elettorali molto diversi¹⁸⁰¹⁸¹. Per risolvere l'accusa di frode venne interpellato il *Tribunale de lo Contencioso Electoral* che non ebbe efficacia giurisdizionale in quanto le sue risoluzioni non portarono a modificare i risultati elettorali per nessuno dei 593 ricorsi. Solo dal Collegio Elettorale e per motivi puramente politici vennero conferiti alcuni seggi all'opposizione, ma si cercò scrupolosamente di fare in modo che il PRI non perdesse la maggioranza nella Camera dei Deputati. Tale rischio era reale e nel caso in cui si fosse verificato avrebbe reso difficile la convalida delle elezioni presidenziali¹⁸². È importante notare come nel 1988 il PRI perse, per la prima volta, la possibilità di riformare da solo la Costituzione in quanto dei 500 deputati ne aveva solo 260, mentre 101 appartenevano al PAN e 149 al FDN¹⁸³. Proprio per questo motivo, la successiva riforma in materia elettorale fu caratterizzata da un accordo tra il PRI e il PAN, la cui partecipazione fu fondamentale¹⁸⁴.

La conseguenza di queste vicissitudini, infatti, fu l'inizio della seconda generazione di riforme elettorali, il cui filo conduttore fu la richiesta di organizzare le elezioni attraverso una specifica funzione statale – caratterizzata da un'attività tecnica, specializzata e indipendente. Per cui, ebbe lo scopo di trasformare gli organi elettorali, amministrativi e giurisdizionali in istituzioni indipendenti, professionali e specializzate, e di affermare la loro affidabilità e credibilità in quanto arbitri in grado di organizzare e valutare le elezioni con certezza e obiettività.

La prima riforma di questa generazione fu quella del 1990, che nonostante rappresentò notevoli passi in avanti, fu comunque frutto, così

¹⁷⁸ Cfr. I. Méndez De Hoyos, *La Transición a la democracia en México...*, cit., 45 e ss.

¹⁷⁹ Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz, Tabasco, Nuevo León, Puebla, Campeche, Sinaloa e Sonora.

¹⁸⁰ Nel primo, costituito da 200 delle 300 circoscrizioni elettorali e dai due terzi della popolazione, si ruppe l'egemonia della PRI e l'astensione fu superiore alla media nazionale, il PRI perse la maggior parte dei distretti e ottenne il 37% del voto popolare, mentre il PAN ottenne il 19% e il FDN il 42%; nel secondo, coincidente con 100 circoscrizioni elettorali e un terzo dei votanti, la forza egemonica del partito unico rimase intatta, il PRI mantenne il suo livello di voto e, addirittura, lo migliorò in alcune aree, vinse in questi distretti con una media del 73% e l'astensione fu significativamente inferiore alla media (Cfr. R. Y. Ortega Ortiz, F. Somuano Ventura, *Confianza y cambio político en México: contiendas electorales y el IFE*, Città del Messico, 2015, 34.)

¹⁸¹ Cfr. R. Y. Ortega Ortiz, F. Somuano Ventura, *Confianza y cambio político en México...*, cit., 34.

¹⁸² Cfr. S. Castillo, *Justicia electoral. Conflicto político y democratización: 1987-2009*, Città del Messico, 2011, 20.

¹⁸³ Cfr. J. Woldenberg, *La construcción de la democracia*, cit., 98.

¹⁸⁴ Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 238-239.

come le precedenti, della volontà del PRI di mantenere il controllo sul processo elettorale e il proprio *status*, anche se “solo” di partito maggioritario¹⁸⁵. La riforma in questione stabilì che la Commissione Elettorale Federale¹⁸⁶ – dipendente direttamente dalla *Secretaría de Gobernación* – sarebbe stata sostituita dall'*Instituto Federal Electoral* (IFE), predecessore dell'attuale *Instituto Nacional Electoral* (INE)¹⁸⁷. In tal modo, la funzione elettorale conservò il suo carattere statale ma la composizione e le caratteristiche dell'organo elettorale furono modificate sostanzialmente, e continueranno ad esserlo con le riforme successive, al fine di garantire una sempre maggiore correttezza della contesa elettorale¹⁸⁸. È però necessario rilevare che alcune decisioni assunte – riguardanti principalmente la formula per la formazione della Camera e le restrizioni per formare coalizioni – rappresentarono un *rollback* nel processo di democratizzazione. Si diede, infatti, vita al paradosso per cui un'autorità elettorale innovativa e più affidabile avrebbe applicato formule complicate e artificiose¹⁸⁹.

La creazione dell'*Instituto Federal Electoral* (IFE) rappresentò un'opera istituzionale fondatrice e la grande novità consistette nel coinvolgimento massivo della cittadinanza nella giornata elettorale, ad esempio attraverso l'estrazione per individuare i membri dei seggi elettorali¹⁹⁰. Il fondamento costituzionale dell'IFE venne inserito nell'articolo 41, comma V, della Costituzione che lo definì un organo indipendente e professionale. Inoltre, si

¹⁸⁵ Cfr. C. I. Astudillo Reyes, *El derecho electoral en el federalismo mexicano*, cit., 87

¹⁸⁶ La *Comisión Federal Electoral* – competente fino a quel momento non solo di organizzare le elezioni ma anche, più o meno direttamente, di nominare i membri degli organismi elettorali locali e dei seggi elettorali – era stato un elemento essenziale del modello di controllo centralizzato creato dal PRI per controllare i processi elettorali.

¹⁸⁷ Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 269-270.

¹⁸⁸ Cfr. *Ivi*, 249.

¹⁸⁹ Cfr. *Ivi*, 269-270.

¹⁹⁰ Il *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIPE) stabilì che i componenti dei seggi elettorali sarebbero stati estratti a sorte e sarebbero stati pari al 20% dei cittadini registrati e che avrebbero dovuto partecipare ad un corso di formazione prima di entrare in funzione. Data l'importanza attribuita alla presenza di rappresentanti dei partiti presso i seggi, al fine di inibire irregolarità ed aumentare la vigilanza effettiva del processo, si stabilì che i partiti avrebbero avuto diritto ad accreditare rappresentanti titolari e un supplente per ogni seggio elettorale e un rappresentante, definito generale, ogni 10 seggi urbani e ogni 5 seggi rurali (Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 263-264). Vennero stabilite regole precise anche per quanto riguarda l'installazione dei seggi elettorali: ogni sezione elettorale sarebbe stata composta da un minimo di 50 elettori fino ad un massimo di 1500, e sarebbe stato installato un seggio ogni 750 elettori (Cfr. A. Nuñez, *La reforma electoral de 1989-1990*, Città del Messico, 1993, 120.). Un'innovazione importante, in tale ambito, fu l'introduzione delle *casillas especiales* destinate ai cittadini che non si trovavano nella sezione, distretto, entità o circoscrizione corrispondente alla propria residenza, e venne previsto che queste non potevano essere più di 12 in ogni distretto. La loro inclusione fu accompagnata da un intenso dibattito riguardante la loro costituzionalità in quanto la Costituzione prevedeva l'obbligo per i cittadini messicani di votare nel distretto elettorale che gli corrispondeva. (Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 263.).

stabili che la sua struttura sarebbe stata formata da organi direttivi, esecutivi, tecnici e di vigilanza¹⁹¹. A disciplinare più nel dettaglio tale organo fu il *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIPE)¹⁹². Il nuovo istituto avrebbe realizzato in modo integrale e diretto, tra le altre, le attività relative all'anagrafe elettorale, ai diritti e alle prerogative dei partiti, alla preparazione e allo svolgimento della giornata elettorale e al computo e al conferimento delle *constancias*¹⁹³. Inoltre, per garantire la professionalità dell'IFE ed elevare la sua autorità venne creata la funzione dei *consejeros magistrados*¹⁹⁴ e questo fu il primo passo verso quella che venne definita la "*ciudadanización*" dell'IFE, che culminò sei anni dopo¹⁹⁵. Oltre ai sei consiglieri magistrati, gli altri membri del Consiglio Generale sarebbero stati: il *secretario de Gobernación* che lo presiedeva; 4 rappresentanti del Potere Legislativo (2 deputati e 2 senatori), proposti dalla maggioranza e dalla prima minoranza¹⁹⁶; e i rappresentanti dei partiti politici nazionali¹⁹⁷, che avevano lo scopo di temperare il peso del partito maggioritario¹⁹⁸ anche se il loro numero era proporzionale ai risultati ottenuti alle elezioni. Tale previsione, insieme alle modalità di elezione dei consiglieri, mise a

¹⁹¹ Cfr. H. Sosa Olán, *Cambio político en México: reformas electorales y sus impactos más profundos*, in S. E. Fajuri Valdez, G. A. Martínez Hernández, A. Myers Gallardo (a cura di), *Democracia y Elecciones*, Salamanca, 2013, 94.

¹⁹² Cfr. I. Méndez De Hoyos, *Transición a la democracia en México...*, cit., 60.

¹⁹³ Cfr. A. Nuñez, *La reforma electoral de 1989-1990*, cit., 53.

¹⁹⁴ I candidati avrebbero dovuto dimostrare il loro pieno conoscimento della legislazione elettorale (Cfr. C. I. Astudillo Reyes, *El derecho electoral en el federalismo mexicano*, cit., 88) e possedere gli stessi requisiti richiesti per far parte della Corte Suprema (Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 251). Sarebbero stati eletti, per 8 anni, con possibilità di rielezione, a maggioranza dei 2/3 dalla Camera dei Deputati, a partire da una lista di candidati, composta da almeno il doppio del numero dei membri da eleggere, proposta dal Presidente. Qualora non fosse stata raggiunta la maggioranza prevista, i membri sarebbero stati selezionati attraverso il metodo dell'estrazione (Cfr. E. Castellano Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, cit., 175.). I consiglieri magistrati vennero definiti come personalità indipendenti dai partiti e, formalmente, dal governo ed ebbero l'obiettivo di neutralizzare la distorsione partitica in seno al Consiglio Generale. A tal fine, infatti, la legge prevede che ogni volta che fosse stato aggiunto un nuovo rappresentante di un partito all'organo collegiale di direzione, sarebbe stato aggiunto anche un nuovo consigliere magistrato (Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 252.)

¹⁹⁵ Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 252.

¹⁹⁶ Cfr. E. Castellano Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, cit., 174.

¹⁹⁷ Per quanto riguarda i rappresentanti dei partiti politici, ogni partito che avesse ottenuto tra l'1,5% e il 10% alle elezioni per i deputati di maggioranza relativa avrebbe avuto diritto ad un rappresentante, più un altro rappresentante per quei partiti che avessero ottenuto tra il 10% e il 20%, un altro ancora per quelli che avessero ottenuto tra il 20% e il 30% e un quarto per quei partiti che avessero ottenuto più del 30%. (Cfr. E. Castellano Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, 175.).

¹⁹⁸ Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 251.

repentaglio l'imparzialità dell'organismo¹⁹⁹. Venne stabilito che il Consiglio poteva riunirsi solo con la partecipazione della maggioranza dei suoi membri, tra i quali doveva necessariamente esserci il presidente – il cui voto sarebbe stato un voto di qualità in caso di parità – e avrebbe adottato le sue risoluzioni a maggioranza dei voti²⁰⁰. Ad occuparsi delle operazioni elettorali materiali sarebbe stata la *Junta General Ejecutiva*, presieduta dal direttore generale²⁰¹ e composta anche dal segretario generale dell'IFE e dai direttori esecutivi del *Registro Federal de Electores, Prerrogativas y Partidos Políticos*, quello dell'*Organización Electoral*, del *Servicio Profesional Electoral*, di *Capacitación Electoral y Educación Cívica* e di *Administración*²⁰², i quali non facevano parte del servizio professionale e sarebbero stati responsabili ognuno di una direzione esecutiva. In tal modo, vennero combinati la professionalizzazione degli operatori con il personale di fiducia ed entrambi sarebbero stati responsabili dinanzi al Consiglio Generale²⁰³.

Venne stabilito che l'IFE avrebbe avuto una struttura decentralizzata²⁰⁴ e i suoi organi ad ogni livello avrebbero avuto natura tecnica, di direzione e di vigilanza²⁰⁵. Ad essere competenti per il computo dei voti sarebbero stati a livello circoscrizionale il Consiglio Distrettuale, a livello delle entità federali per le elezioni dei senatori i consigli locali e a livello delle circoscrizioni plurinominali i consigli locali stabiliti nelle capitali di circoscrizione. Infine, il Consiglio Generale avrebbe effettuato l'assegnazione dei deputati eletti in base al principio proporzionale²⁰⁶.

¹⁹⁹ Cfr. I. Méndez De Hoyos, *Transición a la democracia en México...*, cit., 60.

²⁰⁰ Cfr. E. Castellano Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, cit., 174.

²⁰¹ Il direttore generale avrebbe presieduto e coordinato la Giunta, condotto l'amministrazione e supervisionato lo sviluppo adeguato delle attività degli organi esecutivi e tecnici dell'Istituto. Questi sarebbe stato nominato, su proposta del Presidente, con il voto favorevole dei 2/3 dei membri del Consiglio Generale e qualora non fosse stata raggiunta la maggioranza qualificata la nomina sarebbe avvenuta per estrazione tra i candidati presenti nella terna proposta dal Presidente. (Cfr. E. Castellano Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, cit., 176.).

²⁰² Cfr. E. Castellano Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, cit., 176.

²⁰³ Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 252.

²⁰⁴ In ognuna delle entità federali ci sarebbe stata una delegazione composta da una *junta local ejecutiva* e un *consejo local* ed in ognuno dei 300 distretti elettorali una *junta distrital ejecutiva* e un *consejo distrital*. La peculiarità dei consigli locali e distrettuali consisteva nell'essere formati maggioritariamente da consiglieri cittadini. L'incorporazione dei cittadini nella presa di decisioni organizzative e nella vigilanza della trasparenza e dell'imparzialità delle elezioni rientrava nel progetto di *ciudadanización* delle autorità elettorali. Prima della riforma, invece, era il Presidente dell'autorità elettorale, ossia il *Secretario de Gobernación*, a nominare i presidenti ed i segretari dei consigli locali e distrettuali (Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 250 e ss.)

²⁰⁵ Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 250.

²⁰⁶ Cfr. E. Castellano Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, cit., 181-182.

Dopo il trauma del 1988, il governo ed i partiti riconobbero l'importanza di poter fare affidamento su un meccanismo che producesse informazioni veritiere e affidabili riguardo i risultati elettorali a poche ore dalle elezioni²⁰⁷²⁰⁸ e della sua realizzazione venne incaricato il direttore generale (art. 89, COFIPE)²⁰⁹.

Il nascente IFE venne accompagnato dal *Tribunal Federal Electoral* (TRIFE), concepito come un organo costituzionale autonomo, quindi indipendente dal potere giudiziario, altamente specializzato e di natura giurisdizionale, mentre precedentemente aveva natura amministrativa, competente per il controllo della legalità degli atti dell'autorità amministrativa, ma non a valutare la costituzionalità degli atti elettorali²¹⁰. Venne stabilito, inoltre, che le sue sessioni sarebbero state pubbliche e avrebbe potuto svolgere le sue funzioni riunendosi in sale regionali²¹¹ o in *plenum*²¹² e proprio la previsione di un suo funzionamento decentrato contribuì al suo rafforzamento, rispetto al TRICOEL del 1986. La riforma, inoltre, stabilì i ricorsi per impugnare gli atti elettorali ossia i ricorsi di *queja* e di *reclamación*, che avevano carattere amministrativo, e quelli di *apelación* e di *reconsideración* che avevano carattere giurisdizionale, risolti rispettivamente dall'IFE e dal TRIFE. Questi organi, inoltre, avevano la prerogativa di risolvere in maniera definitiva i ricorsi che non si riferivano alla valutazione delle elezioni²¹³. Venne stabilito che le risoluzioni del Tribunale Elettorale sarebbero state obbligatorie ma i Collegi Elettorali avrebbero potuto modificarle o revocarle – in caso di violazioni in materia di ammissione e valutazione di prove, di errore o qualora fossero contrarie alla legge – a maggioranza dei 2/3 dei presenti. I Collegi elettorali, quindi,

²⁰⁷ La legislazione precedente, il Codice Elettorale del 1987, non conteneva informazioni sull'invio dei risultati elettorali agli uffici dei partiti prevedendo solo che le informazioni relative ai risultati era date ai partiti, attraverso i loro commissari presso i comitati distrettuali, e alla cittadinanza in generale dopo che il presidente del comitato distrettuale informava la Commissione Elettorale Federale, dopo che si era conclusa la ricezione dei pacchetti contenenti le schede e degli atti relativi allo scrutinio e al conteggio di ogni seggio elettorale. (Cfr. E. Castellano Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, cit., 183.).

²⁰⁸ Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 264.

²⁰⁹ Cfr. E. Castellano Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, cit., 183-184.

²¹⁰ Cfr. C. I. Astudillo Reyes, *El derecho electoral en el federalismo mexicano*, cit., 88.

²¹¹ La sala centrale era formata da cinque magistrati e quelle regionali da tre mentre il numero di giudici istruttori, almeno durante il processo elettorale, sarebbe stato pari, in entrambi i casi, a cinque. (Cfr. E. Castellano Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, cit., 182.). I magistrati avrebbero dovuto soddisfare i requisiti minimi previsti per i membri della Corte Suprema di Giustizia e sarebbero stati eletti con voto favorevole dei 2/3 dei deputati su proposta dell'Esecutivo, qualora non fosse stata raggiunta la maggioranza al primo turno la legge prevedeva l'estrazione (Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 242.).

²¹² Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 242.

²¹³ Cfr. *Ivi*, 265-266-267.

continuarono ad essere il decisore ultimo riguardo le elezioni. Inoltre, per quello della Camera, venne previsto che sarebbe stato composto da 100 membri nominati dai partiti politici proporzionalmente alle *costancias* ottenute, avvantaggiando così il partito maggioritario²¹⁴.

La riforma del 1990 lasciò inalterate la composizione e le modalità di elezione della Camera dei Deputati (art. 52, Cost.) – 300 deputati eletti in base alla formula della maggioranza relativa e 200 in base a quella proporzionale – ma si richiese per partecipare alla distribuzione dei deputati plurinominali l'aver presentato almeno 200 candidati uninominali e l'aver ottenuto almeno l'1.5% della votazione a livello nazionale (art. 54, Cost.), e ciò rappresentò un regresso riguardo al tema della correzione della sovra-rappresentazione del PRI²¹⁵. Inoltre, venne previsto che qualora nessun partito avesse ottenuto il 35% della votazione nazionale o 251 *constancias de mayoría relativa*, sarebbero stati conferiti ad ogni partito politico, in base alle proprie liste regionali, il numero di deputati necessario affinché il numero dei seggi alla Camera corrispondesse alla percentuale di voti ottenuti. In questa ipotesi, quindi, il sistema elettorale si sarebbe comportato come un sistema proporzionale puro²¹⁶, ma venne previsto, anche, che al partito che avesse ottenuto il maggior numero di *constancias de mayoría* e il 35% della votazione totale sarebbero state conferite *constancias de asignación de diputados* in numero sufficiente a raggiungere, in base ad entrambi i principi, la maggioranza assoluta alla Camera²¹⁷. Tale clausola, definita di governabilità²¹⁸, aveva lo scopo di assicurare al partito più votato la possibilità di emanare leggi ordinarie e di approvare la legge di bilancio, attuando quindi una parte consistente del proprio programma²¹⁹. Il COFIPE, a norma dell'articolo 54 della Costituzione che rimandava alla legislazione ordinaria per la regolamentazione della formula proporzionale, fissò la formula della prima proporzionalità, che tendeva a beneficiare i partiti piccoli a spese di quelli medi, per cui dal punto di vista della sovra-rappresentanza la formula risultò peggiore di quella precedente.

Inoltre, un altro elemento che costituì un passo indietro nel processo di democratizzazione del Messico fu la normativa prevista dal COFIPE in materia di partiti politici e in particolare le regole relative alla registrazione e alla gestione delle loro prerogative²²⁰. Venne mantenuta la possibilità di ottenere la registrazione definitiva per quei partiti che potevano contare su

²¹⁴ Cfr. *Ivi*, 242-243-244.

²¹⁵ Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 244.

²¹⁶ Cfr. E. Castellano Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, cit., 177 e ss.

²¹⁷ Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 244.

²¹⁸ Cfr. E. Castellano Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, cit., 177 e ss.

²¹⁹ Cfr. *Ivi*, 181.

²²⁰ Cfr. *Ivi*, 257.

3 mila affiliati in almeno la metà delle entità federali o che avevano 300 affiliati in almeno la metà dei distretti elettorali uninominali e, in nessuno dei due casi il numero totale di affiliati doveva essere inferiore a 65 mila²²¹. La vera novità consistette, però, nella reintroduzione della figura del *registro condicionado*, eliminata nel 1986. In tal caso l'autorità elettorale assunse un ampio margine discrezionale²²² nel conferimento del registro in quanto avrebbe dovuto prendere in considerazione le condizioni specifiche di funzionamento del sistema partitico così come la sua composizione e rappresentatività sociopolitica²²³. Venne previsto, inoltre, che un partito che aveva ottenuto una registrazione condizionata poteva ottenerne una definita qualora avesse ottenuto almeno 1,5% del totale della votazione emessa; qualora non avesse raggiunto tale soglia avrebbe perso i suoi diritti e le sue prerogative²²⁴. Per la prima volta, inoltre, la legge prevede la possibilità di impugnare presso il Tribunale Federale Elettorale le decisioni dell'autorità che negavano il conferimento della registrazione.

Riguardo il finanziamento pubblico ai partiti, la nuova normativa prevede innovazioni importanti stabilendo quattro tipologie ossia il finanziamento “per attività elettorali”, conferito in base al numero di voti ottenuto dal partito alle elezioni per deputato e senatore; quello “per attività generali”, pari al 10% del finanziamento conferito per le attività elettorali e diviso in modo egualitario tra i partiti; quello “per surrogazione” corrispondente al 50% dell'ammontare annuale dei rimborsi spettanti ai deputati e ai senatori del partito e conferito direttamente dallo Stato; e quello “per attività specifiche” vale a dire un rimborso delle spese effettuate per attività come pubblicazioni, ricerche e attività educative, pari al massimo al 50% di queste²²⁵. Il principio alla base del finanziamento fu, quindi, la forza elettorale del partito in quanto il suo ammontare dipendeva dai voti ottenuti alle elezioni precedenti²²⁶. Lo stesso principio venne utilizzato per regolamentare l'accesso ai mezzi di comunicazione di massa, previsto per la prima volta proprio dalla riforma del 1990²²⁷.

Le modifiche apportate, nonostante i progressi, lasciarono in sospeso alcune questioni a proposito dell'autorità elettorale – in particolare il

²²¹ Cfr. E. Castellano Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, cit., 177.

²²² Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 257-258.

²²³ Cfr. A. Nuñez, *La reforma electoral de 1989-1990*, cit., 53.

²²⁴ Cfr. E. Castellano Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, cit., 177.

²²⁵ Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 258-259.

²²⁶ Cfr. E. Castellano Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, cit., 177-178.

²²⁷ Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 259-260.

carattere tecnico e non politico e il definitivo allontanamento dall'orbita del potere esecutivo – che le successive riforme ebbero il compito di mitigare²²⁸.

7.4. La riforma del 1996: la *reforma política* definitiva

La riforma del 1996, così come le precedenti, fu la conseguenza diretta di un processo elettorale, quello del 1994, in cui fu evidente che la mancanza di equità delle campagne elettorali era un fattore di impedimento della piena democrazia. Oltre a modificare la Costituzione, nel 1996 vennero redatte cinque leggi regolamentari e una nuova legge sul sistema di mezzi di impugnazione in materia elettorale²²⁹²³⁰. Mentre la riforma costituzionale fu

²²⁸ Cfr. C. I. Astudillo Reyes, *El derecho electoral en el federalismo mexicano*, cit., 88.

²²⁹ La *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* (LGSMIME) stabilì un sistema di mezzi di impugnazione (art. 3), che aveva lo scopo di garantire la costituzionalità e la legalità degli atti e delle risoluzioni dell'autorità elettorale. I mezzi di impugnazione previsti erano: il *recurso de revisión* avente lo scopo di garantire la legalità degli atti e delle risoluzioni dell'autorità elettorale; il *recurso de apelación* nei confronti degli atti che non erano vincolati direttamente con i risultati elettorali; il *juicio de inconformidad* che permetteva di impugnare i risultati elettorali; il *recurso de reconsideración* attraverso il quale era possibile che la Sala Superiore riesaminasse le risoluzioni oggetto di un giudizio di non conformità; il *juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*; il *juicio de revisión constitucional electoral* avente lo scopo di garantire la costituzionalità degli atti e delle risoluzioni definitive adottate dalle autorità competenti delle entità federali per organizzare e qualificare le elezioni o per risolvere le controversie sorte rispetto a quest'ultime. I primi due mezzi previsti potevano essere attuati solo nel periodo intercorrente tra due tornate elettorali mentre il giudizio di non conformità, il ricorso di riconsiderazione e il giudizio di revisione costituzionale potevano essere attuati unicamente durante il processo elettorale. (Cfr. J. E. Andrade Sánchez, *Derecho Electoral*, Città del Messico, Oxford University Press México, 2010, 343 - 345.). La LGSMIME prevede anche un giudizio volto a garantire la protezione dei diritti politico-elettorali dei cittadini (art. 79 e ss.) (Cfr. *Ivi*, 78.), in applicazione di quanto previsto dell'articolo 99 della Costituzione – “Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley sobre: [...] V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos políticos electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes...” – (Cfr. *Ivi*, 352.). Tale ricorso sarebbe potuto essere attuato, in forma individuale, dal cittadino che riteneva leso il suo diritto a votare e ad essere votato, il suo diritto ad associarsi individualmente e liberamente per prendere parte in forma pacifica alle questioni politiche e il suo diritto ad affiliarsi liberamente e individualmente a un partito politico (Cfr. J. E. Andrade Sánchez, *La reforma política de 1996 en México*, Città del Messico, UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1997, 79.). L'unica eccezione al carattere individuale e personale di tale ricorso, prevista dalla legge stessa, era quando i cittadini associatisi per costituire un partito politico o un gruppo politico considerassero tale diritto negatogli indebitamente (Cfr. *Ivi*, 199). L'articolo 80 della legge prevedeva dettagliatamente i casi in cui il cittadino avrebbe potuto iniziare tale ricorso. Tra questi vi erano il caso in cui fosse escluso dall'anagrafe elettorale, gli fosse stata negata la registrazione come candidato o nel caso in cui gli atti o le decisioni del partito al quale era affiliato avessero violato uno dei suoi diritti politico-elettorali (Cfr. *Ivi*, 352).

²³⁰ Cfr. J. Woldenberg, *México: la mecánica de su cambio democrático*, cit., 31.

approvata all'unanimità – sia dal Congresso che dai 27 congressi locali – ²³¹, la legislazione secondaria venne approvata dal solo PRI – che disponeva dei voti necessari ossia 300 alla Camera dei Deputati e 102 al Senato – in quanto aveva deciso di non cedere alle richieste dell'opposizione²³². Pertanto, rimasero inalterate le disposizioni riguardanti l'ammontare del finanziamento pubblico e le regole per la formazione di coalizioni. Ancora una volta il partito di Stato aveva introdotto misure volte al mantenimento del suo predominio²³³.

Per quanto riguarda le modifiche apportate alla formazione della Camera dei Deputati, venne stabilito che la soglia di sbarramento, per poter accedere alla ripartizione dei 200 seggi proporzionali, sarebbe stata pari al 2%, e non più all'1.5%; venne fissato il limite massimo di seggi distribuibili in base ad entrambi i principi a 300; si sancì come regola generale che nessun partito avrebbe potuto contare su un numero di deputati totale superiore all'8% della votazione ottenuta, a meno che non avesse superato tale limite considerando unicamente i seggi maggioritari²³⁴. Per quanto riguarda il Senato, invece, si stabilì che il numero dei suoi membri sarebbe rimasto invariato, e quindi 128, ma in ognuno degli Stati, sarebbero stati eletti due senatori in base al principio di maggioranza relativa e il terzo sarebbe stato assegnato alla prima minoranza – come era avvenuto a partire dalla riforma del 1993 –, mentre 32 deputati sarebbero stati eletti in una sola circoscrizione plurinomiale nazionale con una soglia di sbarramento pari al 2% dei voti²³⁵. Inoltre, venne inserita una disposizione transitoria in base alla quale il Senato si sarebbe rinnovato completamente ogni sei anni a partire dal 2000²³⁶.

La riforma elettorale apportò anche modifiche ad entrambi gli organi elettorali ossia l'IFE e il Tribunale Elettorale²³⁷. In particolare, le modifiche apportate agli articoli 69 e 70 in materia di indipendenza dell'Istituto Federale Elettorale, non costituirono semplicemente un cambiamento nel

²³¹ Cfr. J. Peschard, *De la conducción gubernamental al control parlamentario...*, cit., 383; Cfr. S. Nieto Castillo, *La reforma electoral de 1996...*, cit., 194.

²³² Le divergenze tra le due parti possono essere riassunte in due punti: l'ammontare del finanziamento pubblico dei partiti politici considerato dall'opposizione eccessivamente elevato e la formazione di coalizioni elettorali in quanto riteneva controproducente la previsione che obbligava la trasformazione automatica di una coalizione realizzata per la candidatura presidenziale in una coalizione anche per le elezioni del Legislativo. (Cfr. J. Peschard, *De la conducción gubernamental al control parlamentario...*, cit., 386.).

²³³ Cfr. J. Peschard, *De la conducción gubernamental al control parlamentario...*, cit., 386.

²³⁴ Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 436.

²³⁵ Nel 1997 sarebbero stati eletti solo i 32 senatori in base ad una formula proporzionale che avrebbe preso in considerazione il coefficiente naturale e il resto maggiore. (Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 416.).

²³⁶ Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 437.

²³⁷ Cfr. S. Nieto Castillo, *La reforma electoral de 1996...*, cit., 198.

linguaggio utilizzato del Codice né una dichiarazione di principi, ma la constatazione legale del nuovo carattere dell'istituzione²³⁸. Venne, infatti, raggiunto il consenso, tra i partiti politici, per modificare la Costituzione (art. 41) e introdurre la piena autonomia dell'IFE, eliminando l'intervento del Potere Esecutivo. Rimase solo quello del Potere Legislativo, i cui rappresentanti, però, non avrebbero avuto diritto di voto²³⁹. Al fine di attuare queste disposizioni, venne modificata la composizione Consiglio Generale²⁴⁰: i consiglieri cittadini furono sostituiti da otto consiglieri elettorali e un consigliere presidente. Questa riforma portò a termine il processo di *ciudadanización* dell'IFE²⁴¹, iniziato, come si è visto, con la riforma del 1990.

La riforma elettorale del 1996 produsse anche una profonda modifica in materia di valutazione delle elezioni incorporando il *Tribunal Electoral* al Potere giudiziario (art. 94, Cost.). Il *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (TEPJF), quindi, avrebbe avuto competenza non solo in relazione alle elezioni federali ma anche in relazione a quelle locali²⁴² e venne dichiarato la massima autorità giuridica in materia elettorale (art. 99, Cost.), ad eccezione dalle decisioni riguardanti l'incostituzionalità delle norme elettorali di carattere generale, competenza della *Suprema Corte de Justicia de la Nación* (art. 105, c. 2, Cost.)²⁴³. A partire dal 1996, vennero, quindi,

²³⁸ Cfr. Serrano Migallón, *La legislación electoral y su evolución durante tres décadas*, in G. Moctezuma Barragán (cura di), *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, Città del Messico, 1999, 95-96.

²³⁹ È possibile affermare che la partecipazione del Legislativo fosse molto sfumata non solo perché i suoi rappresentanti avevano solo diritto di parola ma soprattutto perché questi finivano per rappresentare il proprio partito politico (Cfr. J. E. Andreade Sánchez, *Derecho Electoral*, cit., 222-223.).

²⁴⁰ Cfr. J. E. Andreade Sánchez, *Derecho Electoral*, cit., 222.

²⁴¹ Cfr. S. Nieto Castillo, *La reforma electoral de 1996...*, cit., 198.

²⁴² La configurazione del Tribunale Elettorale, prevista dall'articolo 99 della Costituzione, prevede un organo supremo chiamato Sala Superiore, formata da sette magistrati elettorali non rieleggibili, che duravano in carica per 9 anni eletti dal Senato della Repubblica a maggioranza dei 2/3 su proposta della Suprema Corte di Giustizia. Il Presidente della Sala Superiore è eletto tra di loro dai membri della Sala stessa e dura in carica per quattro anni con possibilità di essere rieletto (art. 190, LOPJE). La Sala Superiore può riunirsi in sessione in presenza di almeno quattro dei suoi membri e avrà sede nel Distretto Federale. La Costituzione prevede poi anche l'esistenza di Sale Regionali competenti su determinate aree del territorio nazionale corrispondenti con le circoscrizioni plurinominali esistenti, anche se la Costituzione non prevede nulla riguardo tale coincidenza. Affinché le Sale Regionali possano riunirsi in sessione è necessaria la presenza di tutti e tre i loro membri, eletti con la stessa modalità di quelli della Sala Superiore, durano in carica 9 anni e non sono rieleggibili a meno che non siano promossi ad un incarico superiore ossia a magistrato della Sala Superiore. (Cfr. J. E. Andreade Sánchez, *Derecho Electoral*, cit., 338 e ss.)

²⁴³ Cfr. J. E. Andreade Sánchez, *Derecho Electoral*, cit., 78.

introdotte due forme di controllo, competenza una della Corte Suprema²⁴⁴ e un'altra del Tribunale Elettorale (art. 105, Cost.)²⁴⁵.

Per quanto riguarda la legislazione elettorale di contorno, a differenza di quanto stabilito dalla precedente normativa del 1993, il finanziamento pubblico comprende tre concetti ossia il sostegno alle attività ordinarie permanenti²⁴⁶, le spese di campagna²⁴⁷ e le attività che svolte dai partiti in quanto entità di interesse pubblico²⁴⁸²⁴⁹. Venne stabilito, costituzionalmente, che il finanziamento pubblico sarebbe dovuto essere superiore a quello privato, per cui si proibirono i contributi annuali in denaro superiori al 10% del finanziamento pubblico ordinario²⁵⁰. Per quanto riguarda i “*topes de campaña*” – vale a dire l'ammontare massimo delle spese che un partito poteva sostenere durante la campagna elettorale – venne ridotta la percentuale massima dei contributi dei simpatizzanti, e in generale delle persone fisiche, in totale al 10% del finanziamento pubblico per le attività ordinarie e singolarmente al 0,5% dello stesso. Venne introdotto il divieto di ricevere contributi da parte di soggetti non identificati, con la sola eccezione delle raccolte fondi, e i partiti avrebbero dovuto, obbligatoriamente, emettere ricevute attestanti le donazioni private. Anche per quanto riguarda l'accesso alla radio e alla televisione, vennero adottate disposizioni maggiormente eque: ai partiti politici presenti al Congresso sarebbe stato distribuito il tempo in radio e in televisione per il 30% in forma egualitaria e per il 70% in base alla loro forza elettorale. Venne previsto, oltre ai 15 minuti mensili gratuiti, a cui i partiti avevano già diritto, un minutaggio gratuito anche durante la campagna elettorale, a seconda che si trattasse della fase di precampagna o della campagna elettorale vera e propria. I partiti e i gruppi

²⁴⁴ I soggetti legittimati a promuovere un'azione di incostituzionalità sono i partiti politici, attraverso i propri dirigenti: quelli dotati di registrazione davanti all'IFE nel caso di impugnazione di leggi elettorali federali o locali e quelli con registrazione statale nel caso in cui le leggi impuginate fossero leggi elettorali emesse dall'organo legislativo dello stato che aveva conferito la registrazione. Vennero, inoltre, previsti, da una parte, l'obbligo che le leggi elettorali, tanto di carattere federale come locale, fossero promulgate almeno 90 giorni prima dell'inizio del processo elettorale in modo da rendere possibile il controllo di costituzionalità in tempi ragionevoli, e, dall'altra, l'obbligo per il legislativo di non modificare le leggi elettorali in modo sostanziale durante questo periodo. (Cfr. J. E. Andreade Sánchez, *Derecho Electoral*, cit., 334 e ss.).

²⁴⁵ Cfr. J. E. Andreade Sánchez, *Derecho Electoral*, cit., 334.

²⁴⁶ Dell'ammontare totale del finanziamento riservato alle attività ordinarie permanenti sarebbe stato distribuito un 30% in forma egualitaria tra i partiti politici rappresentanti al Congresso e il restante 70% in base alle percentuali di voto ottenute. (Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, cit., 438.).

²⁴⁷ Ogni partito avrebbe ricevuto, l'anno delle elezioni, un ammontare equivalente a quello ricevuto per lo svolgimento delle sue attività ordinarie e permanenti. (Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, cit., 438.).

²⁴⁸ Il Consiglio Generale avrebbe potuto autorizzare un appoggio ai partiti per le attività svolte in quanto entità di interesse pubblico pari massimo ad un 75% delle spese sostenute a tal fine debitamente attestate. (Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 438.).

²⁴⁹ Cfr. J. Patiño Camarena, *Nuevo derecho electoral Mexicano*, cit., 343.

²⁵⁰ Cfr. S. Nieto Castillo, *La reforma electoral de 1996...*, cit., 200.

politici, inoltre, avrebbero dovuto consegnare due relazioni finanziarie – aventi ad oggetto le spese ordinarie annuali e le spese di campagna – alla *Comisión de Fiscalización, de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas* dell'IFE²⁵¹. Venne stabilita la scomparsa del registro condizionato, ma ciò fu, in parte, compensato dalla riduzione di alcuni dei requisiti necessari per ottenere il registro definitivo ossia 3000 affiliati in almeno dieci entità federali, e non più nella metà di queste, o in almeno 100 distretti, mentre precedentemente dovevano essere 150²⁵². I partiti vennero obbligati a presentare, sempre ai fini dell'ottenimento del registro, anche la lista degli affiliati che dovevano essere pari ad almeno lo 0,13% degli iscritti all'anagrafe elettorale federale alle elezioni immediatamente precedenti²⁵³. Per quanto riguarda la perdita dell'iscrizione, venne alzata la percentuale di voti necessari per mantenerla dall'1.5% al 2% dei voti emessi a livello nazionale (art. 55, COFIPE) e la stessa percentuale venne fissata come soglia di accesso alla distribuzione dei seggi in base al principio proporzionale²⁵⁴. Le altre cause di perdita del registro furono: non partecipare ad un processo elettorale ordinario; non compiere con tutti i requisiti previsti per l'ottenimento dell'iscrizione; non rispettare, in modo grave e sistematico, a giudizio del Consiglio Generale, quanto disposto dal COFIPE; essersi dichiarato disciolto o essersi fuso con un altro partito. Il Consiglio Generale assunse la facoltà di dettare e fissare le sanzioni nei confronti dei partiti politici²⁵⁵, che però avrebbero potuto effettuare un ricorso contro tali decisioni presso il Tribunale Elettorale²⁵⁶. Venne deciso che un partito politico che avesse perso la registrazione non avrebbe potuto richiederla per le elezioni immediatamente successive.

La riforma del 1996 riconobbe nuovamente la figura dei gruppi politici, dopo che questi erano stati introdotti dalla riforma del 1977 con il nome di *asociaciones políticas nacionales* ed eliminate nel 1990²⁵⁷. I gruppi politici avrebbero potuto prendere parte ai processi elettorali federali solo attraverso accordi di partecipazione con un partito politico, ma non con una coalizione (art. 34, COFIPE), e le candidature sarebbero state registrate dal partito con il suo logo e i suoi colori. Il numero di membri necessario per formare un'associazione, che nel 1977 era pari a 5.000, venne aumentato a 7.000 e gli altri requisiti necessari erano possedere un organo di governo nazionale e

²⁵¹ Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 339 e ss.

²⁵² Cfr. J. E. Andreade Sánchez, *La reforma política de 1996 en México*, cit., 139-140.

²⁵³ Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 443.

²⁵⁴ Cfr. E. Andreade Sánchez, *La reforma política de 1996 en México*, cit., 141.

²⁵⁵ Il regime di responsabilità era applicato tanto ai dirigenti quanto ai membri e ai simpatizzanti di un partito o di un gruppo politico. (Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 444.).

²⁵⁶ Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 444.

²⁵⁷ Cfr. J. E. Andreade Sánchez, *La reforma política de 1996 en México*, cit., 141-142.

delegazioni in almeno 10 Stati. La legge prevede, anche, che i gruppi politici potessero ottenere un finanziamento pubblico per sostenere attività editoriali, di istruzione, di formazione politica, di ricerca socioeconomica e politica e venne previsto un fondo pari al 2% dell'ammontare ricevuto annualmente dai partiti per lo svolgimento delle attività ordinarie²⁵⁸.

Per quanto riguarda la formazione di coalizioni, la legge mantenne numerose condizioni (artt. 48-54, COFIPE). In particolare, per la presentazione di un unico candidato presidenziale, i partiti coalizzati avrebbero dovuto presentare anche la totalità dei candidati a deputato e senatore collettivamente²⁵⁹; mentre, per le elezioni a deputato e a senatore in base al principio maggioritario le coalizioni potevano essere parziali²⁶⁰. Inoltre, i partiti coalizzati avrebbero avuto un solo rappresentante presso l'IFE e ogni partito avrebbe ricevuto separatamente il finanziamento ordinario e collettivamente quello relativo alle spese di campagna, e lo stesso principio sarebbe stato applicato ai limiti per le spese di campagna e all'utilizzo dei tempi ufficiali in radio e televisione²⁶¹.

La riforma del '96 fu l'ultima iscritta nell'eredità del sistema autoritario, caratterizzato dal dominio di un solo partito e nonostante non fu definitiva, come auspicato dal suo promotore – il Presidente Zedillo –, rese le elezioni più affidabili e competitive tanto da permettere alle elezioni successive di superare la prova del fuoco di qualsiasi sistema democratico ossia l'alternanza al potere in modo pacifico e legale: nel 1997 il PRD conquistò il governo del Distretto Federale e nel 2000 il PRI perse la Presidenza della Repubblica²⁶² a favore del PAN.

Le elezioni del 6 luglio 1997 possono, infatti, essere definite le prime elezioni libere e corrette nella storia del Messico e il nuovo equilibrio tra le forze politiche del Paese offrì un sistema di partiti competitivo e governi locali divisi o compartiti²⁶³. Il loro risultato immediato fu il primo governo senza maggioranza al Congresso nella storia del Messico in quanto l'Esecutivo fu espressione del PRI, ma all'interno della Camera nessun partito raggiunse la maggioranza²⁶⁴. I cambiamenti politici vissuti dal Messico sembrarono culminare il 2 luglio 2000 con il trionfo del rappresentante del PAN Vicente Fox alle elezioni per la Presidenza della

²⁵⁸ Cfr. *Ivi*, 144-145.

²⁵⁹ Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 446-447.

²⁶⁰ Cfr. J. E. Andreade Sánchez, *La reforma política de 1996 en México*, cit., 145.

²⁶¹ Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 446-447.

²⁶² Cfr. J. Peschard, *De la conducción gubernamental al control parlamentario...*, cit., 387-388.

²⁶³ Cfr. G. Moctezuma Barragán, *La transición democrática en México*, cit., 14.

²⁶⁴ Cfr. R. Y. Ortega Ortiz, *De la hegemonía al pluralismo: elecciones presidenciales y comportamiento electoral, 1976-2006*, in S. Loaeza, J. F. Prud'homme (a cura di) *Los grandes problemas de México, Instituciones y Proces Políticos*, Città del Messico, El Colegio de México, 2010, 427.

Repubblica. Dopo settant'uno anni di predominio del partito ufficiale, il PRI fu sconfitto pacificamente alle urne²⁶⁵. A differenza delle precedenti, questa tornata elettorale non fu diretta verso la democrazia ma si svolse al suo interno²⁶⁶ e non comportò alcun cambiamento legislativo²⁶⁷. Seguendo la tendenza iniziata nel 1997, le elezioni del 2000 si svolsero, infatti, in un contesto equo e competitivo. Il PRI ottenne il 30.3% del totale dei fondi pubblici, il PAN il 22.4% e il PRD il 21.8%. Inoltre, la candidatura presidenziale di Vincete Fox fu sostenuta dalla coalizione *Alianza por el Cambio*, formata dal PAN e dal PVEM²⁶⁸. Oltre a Fox per il PAN e Labadista per il PRI, anche il *Partido Centro Democrático*, la *Democracia Social* e la coalizione *Alianza por México* (PRD, PT, CD, PSN, PAS) presentarono candidati. La presenza di due coalizioni alterò significativamente le condizioni della concorrenza e il PRI non fu il partito a ricevere il finanziamento maggiore²⁶⁹. Con un numero maggiore di partiti il Messico sembrava essersi avviato un sistema di pluralismo moderato, anche se la direzione bipolare della concorrenza partitica, con il PAN a destra e il PRD a sinistra del PRI – che occupava il centro politico dello spettro ideologico –, rese il sistema un pluralismo polarizzato. Contrariamente a questo scenario, nel 2000 si verificò un riallineamento a favore di Alleanza per il Cambio²⁷⁰. Apparentemente, quindi, nel 1997 la popolazione si espresse a favore della sinistra, mentre nel 2000 della destra, ma più che un cambiamento ideologico, mentre nelle elezioni del '97 gli elettori d'opposizione considerarono il PRD l'opposizione più efficace, nel 2000 ritennero tale il PAN. Il 2 luglio del 2000 non costituì un'inaugurazione ma una conferma, il risultato di fenomeni concatenati verificatisi nel corso degli anni e ogni volta con maggiore intensità quali partiti politici con un potere crescente, una competitività sempre maggiore, votazioni copiose e l'alternanza a livello

²⁶⁵ Cfr. C. L. Salazar, *México 2000: alternancia y transición a la democracia*, Città del Messico, Cal y Arena, 2001, 17.

²⁶⁶ Cfr. *Ivi*, 544.

²⁶⁷ Cfr. *Ivi*, 519.

²⁶⁸ Il Partito Ecologista Verde del Messico (PVEM), partito eminentemente urbano i cui ideali originali sono la conservazione dell'ecologia, è stata fondato nel Distretto Federale, capitale del Messico. Questo partito ha avuto la sua genesi nel 1979, in alcune colonie a sud della capitale, tra le quali Pedregales de Coyoacán y di Santa Ursula, Ruiz Cortinez, Ajusco e Santo Domingo; in cui organizzazioni civili, come *Las Brigadas de Trabajo de los Pedregales* e *Democracia y Justicia Social*, chiedevano maggiori servizi pubblici e la risoluzione di alcuni problemi legati alla mancanza di spazi verdi e dedicati allo sport. Nel 1986 l'Alleanza Ecologista divenne il Partito Verde Messicano (PVM) con l'intenzione di partecipare alle elezioni federali del 1988, senza però riuscire a soddisfare i requisiti previsti dalla legge. (Cfr. R. Cedillo Delgado, *Organización y estrategias de los partidos políticos emergentes en México: Partido Verde Ecologista de México, Partido del Trabajo y Convergencia* in *10 Espacios Públicos* 19,117 (2007)).

²⁶⁹ Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 522-523.

²⁷⁰ Cfr. R. Y. Ortega Ortiz, *De la hegemonía al pluralismo...*, cit., 430.

locale²⁷¹. A queste elezioni, il voto differenziato fu diffuso: 689 mila cittadini votarono per il PRD alla Camera ma non per Cárdenas alla presidenza e più di 144 mila priisti votarono per un altro candidato presidenziale, il più delle volte per Fox²⁷².

Le due legislature del primo governo dell'alternanza, guidato da Vicente Fox, furono però caratterizzate dal fatto che il Presidente non possedeva la maggioranza al Congresso e dalla sua inesperienza politica che causò una paralisi quasi perenne²⁷³.

7.5. La riforma del 2014: l'ultima riforma elettorale

L'ultima riforma apportata alla legislazione elettorale è avvenuta nel 2014, all'interno di un pacchetto di riforme, costituzionali e alla legge secondaria, volte a modificare diverse aree dello Stato, conseguenza de "El pacto por México", un accordo concluso dal PRI, dal PAN e dal PRD durante la presidenza del priista Enrique Peña Nieto, eletto nel 2012²⁷⁴. La riforma coinvolse quattro aree: le istituzioni elettorali, che furono modificate sia a livello organizzativo che di selezione dei membri; il modello di rappresentanza politica, stabilendo regole come la rielezione, la parità di genere e le candidature indipendenti per il Congresso; i diritti politici dei cittadini, introducendo la consultazione e l'iniziativa popolare e modificando le modalità di voto extraterritoriale; e il Potere Esecutivo, prevedendo la possibilità di formare governi di coalizione²⁷⁵.

Uno degli elementi principali della riforma fu la sostituzione dell'Istituto Elettorale Federale con l'*Instituto Nacional Electoral* (INE), che conservò gli attributi e la struttura del suo predecessore²⁷⁶ ma allargò notevolmente le sue competenze²⁷⁷. Infatti, uno dei cambiamenti più significativi, riguardò lo schema di distribuzione delle competenze in materia elettorale tra la Federazione e le sue parti costitutive – rappresentate dalle autorità elettorali locali, chiamate Organismi Pubblici Locali (OPL) – e, quindi, conseguentemente vennero modificati il disegno, le attribuzioni e il livello di interazione degli organismi responsabili di organizzare le rispettive

²⁷¹ Cfr. R. Becerra, P. Salazar, J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., 486.

²⁷² Cfr. *Ivi*, 534 e ss.

²⁷³ Cfr. R. Hernández Rodríguez, *Hacia un nuevo equilibrio en la relación del los poderes*, in S. Loaeza, J. F. Prud'Homme (a cura di), *Los grandes problemas de México*, cit., 459.

²⁷⁴ Cfr. A. Escamilla Cadena, *La reforma político electoral de 2014 en México: el reto de una nueva legislación electoral*, in A. C. Báez, F. Reveles Vázquez (a cura di), *Reglas, votos y prácticas: hacia una representación política democrática en México?*, Città del Messico, 2016, 23; Cfr. C. M. Navarro Fierro, *Panorama de la reforma electoral 2014 y el nuevo diseño institucional en México* in *Revista de Derecho Electoral* 18, Costa Rica, 2 (2014).

²⁷⁵ Cfr. A. Escamilla Cadena, *La reforma político electoral de 2014 en México...*, cit., 24.

²⁷⁶ I principali organi di direzione furono mantenuti: il *Consejo General*, la *Junta General* e la *Secretaría Ejecutiva*. (Cfr. A. Escamilla Cadena, *La reforma político electoral de 2014 en México...*, cit., 25.)

²⁷⁷ Cfr. C. M. Navarro Fierro, *Panorama de la reforma electoral 2014...*, cit., 3.

elezioni. Tra le competenze dell'INE vennero incluse: la partecipazione concorrente nell'organizzazione delle elezioni locali, in materia di geografia elettorale, registrazione degli elettori, posizionamento dei seggi e selezione e formazione dei membri di queste ultime; la facoltà di fissare le regole, i lineamenti e i criteri riguardo i risultati preliminari, i sondaggi e l'osservazione elettorale²⁷⁸. Venne, inoltre, modificato il numero dei membri dell'Istituto Nazionale Elettorale e la loro modalità di elezione ma la Camera dei Deputati mantenne la sua prerogativa sulla loro designazione, assicurando così all'interno del Consiglio Generale la divisione di quote tra i partiti politici²⁷⁹.

Venne modificato, anche, il disegno organizzativo del *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* prevedendo una Sala Superiore, sette Sale Regionali (precedentemente erano cinque) e una Sala Regionale Specializzata, con la funzione di risolvere le denunce di carattere urgente. Per quanto riguarda le entità federali, la riforma modificò il metodo di elezione dei magistrati dei tribunali elettorali locali e di quelli delle sale regionali stabilendo che sarebbero stati nominati dal Senato a maggioranza qualificata.

La nascita dell'INE ebbe principalmente lo scopo di migliorare la qualità dell'istituzione elettorale e di creare OPLE's maggiormente indipendenti e autonomi. Le modifiche apportate alle attribuzioni del Tribunale Elettorale, invece, ebbero come obiettivo migliorarne gli strumenti per giudicare i conflitti post-elettorali²⁸⁰.

Per quanto riguarda i partiti politici, la riforma elettorale del 2014 aumentò la soglia di sbarramento per l'accesso al Congresso al 3% dei voti totali emessi e dal raggiungimento di tale soglia dipese anche il mantenimento del registro del partito – come già previsto²⁸¹. La procedura

²⁷⁸ Cfr. *Ivi*, 7-8.

²⁷⁹ L'INE sarebbe stato composto da 11 membri con diritto di voce e voto per un periodo di nove anni: un *consejero Presidente* e dieci *consejeros electorales*. Per permettere l'elezione scaglionata dei membri venne previsto che tre sarebbero stati eletti per un periodo di tre anni, altri tre per un periodo di sei e gli ultimi quattro, compreso il consigliere Presidente, per il periodo completo di nove anni. (Cfr. C. M. Navarro Fierro, *Panorama de la reforma electoral 2014...*, cit., 13.). Il processo di nomina prevedeva l'intervento di una convocazione pubblica, successivamente un comitato tecnico formato da sette membri (tre proposti dall'organo di direzione politica della Camera dei Deputati, due dalla Commissione Nazionale di Diritti Umani e due dall'Istituto Federale di Accesso all'Informazione e Protezione di Dati) avrebbe valutato gli aspiranti. A partire da questo filtro sarebbero state definite cinque persone per ogni carica vacante (in totale i profili sarebbero stati 55) e posteriormente la lista di candidati sarebbe stata valutata dalla Giunta di Coordinamento Politico della Camera dei Deputati, che avrebbe avuto il compito di presentare al *Plenum* la proposta degli undici consiglieri e quest'ultimo avrebbe potuto approvarli o meno. (Cfr. P. X. Becerra, *El sistema electoral y la transición a la democracia en México*, Città del Messico, 151.). Qualora non fosse stato trovato un accordo la selezione sarebbe stata realizzata dalla Corte di Giustizia attraverso un'estrazione (Cfr. C. M. Navarro Fierro, *Panorama de la reforma electoral 2014...*, 13.)

²⁸⁰ Cfr. A. Escamilla Cadena, *La reforma político electoral de 2014 en México...*, cit., 25 e ss.

²⁸¹ Cfr. C. M. Navarro Fierro, *Panorama de la reforma electoral 2014...*, cit., 4.

finalizzata alla registrazione di un nuovo partito sarebbe stata possibile solo una volta ogni sei anni, dopo l'elezione presidenziale a livello federale e in seguito a quella per Governatore a livello statale. Inoltre, nel maggio 2014, venne emanata, oltre la *Ley general de partidos políticos* contenente una serie di norme per i partiti sia locali che nazionali²⁸², anche la *Ley general de instituciones y procedimientos electorales* che introdusse una serie di novità significative tra le quali la giornata elettorale unica, i dibattiti e il voto estero. Per quanto riguarda la prima, venne stabilito che le elezioni nazionali e locali sarebbero state celebrate la prima domenica di giugno, precedentemente, invece, tale previsione riguardava solo le elezioni federali mentre quelle statali erano regolate dalle singole Entità. Venne, inoltre, previsto l'obbligo in capo al Consiglio Generale dell'INE di organizzare due dibattiti tra i candidati presidenziali e di promuovere dibattiti tra i candidati alla carica di deputato e senatore²⁸³.

La riforma del 2014 apportò notevoli modifiche, in linea generale, al modello della rappresentanza introducendo il riconoscimento delle candidature indipendenti, la parità di genere nella presentazione delle candidature, la possibilità di rielezione dei legislatori sia a livello federale che a livello locale²⁸⁴ e il voto dei cittadini messicani risiedenti all'esterno. Per quanto riguarda le candidature indipendenti, tale possibilità è variata nel corso dell'evoluzione della legislazione elettorale messicana ed è stata strettamente connessa alla storia partitica. Questo tipo di candidature, infatti, è stato permesso fino a quando non è apparsa la necessità di rafforzare i partiti, espressa nella riforma elettorale del 1946, e sono state reintrodotte nel 2012, quando si ritenne concluso questo processo. La riforma costituzionale del 2012, però, non prevedeva condizioni di uguaglianza ed equità con i candidati promossi dai partiti. Con la nuova riforma, invece, venne garantita la prerogativa del finanziamento pubblico e l'accesso gratuito alla radio e alla televisione nei periodi e ai fini della campagna elettorale anche ai candidati indipendenti²⁸⁵. Inoltre, vennero fissati i requisiti necessari per l'ottenimento della registrazione. Nello specifico, nel caso delle elezioni presidenziali, gli aspiranti avrebbero avuto 120 giorni per conseguire le firme di almeno l'1% delle liste nominali di elettori (approssimativamente 780 mila cittadini) in almeno 17 entità federali mentre per quanto riguarda gli aspiranti alla carica di senatore e deputato, questi avrebbero avuto 90 giorni di tempo per conseguire le firme di almeno il 2% dell'elettorato dell'entità o del distretto nel quale si sarebbero candidati²⁸⁶.

Venne, inoltre, garantita a livello costituzionale la parità di genere nelle candidature alle cariche legislative sia a livello federale che locale. Precedentemente la legislazione regolamentaria disponeva una quota di

²⁸² Cfr. *Ivi*, 8-9.

²⁸³ Cfr. *Ivi*, 14-15.

²⁸⁴ Cfr. *Ivi*, 29.

²⁸⁵ Cfr. *Ivi*, 7.

²⁸⁶ Cfr. A. Escamilla Cadena, *La reforma político electoral de 2014...*, cit., 29.

genere basata sul binomio 60/40 e a livello locale l'applicazione di tale disposizione era lasciata alla discrezione dei Legislativi statali. La discrezionalità di tale regolamentazione risultò evidente nel processo elettorale del 2012 quando non venne rispettata e i partiti coinvolti giustificarono l'accaduto come il risultato di un processo di selezione interna. In quella occasione, il TEPJF emise una sentenza in cui affermo la preminenza della quota di genere rispetto a qualsiasi processo di selezione interna²⁸⁷.

La riforma del 2014 prevede, inoltre, per la prima volta, l'istituto della rielezione per i legislatori stabilendo che, a livello federale, tanto i deputati quanto i senatori potevano essere rieletti rispettivamente per quattro e due periodi consecutivi nel caso in cui fossero stati candidati dallo stesso partito o fosse intercorsa una rinuncia o la perdita della militanza dal precedente partito prima della metà del loro mandato²⁸⁸. La rielezione non venne, però, estesa alla carica presidenziale²⁸⁹.

Per quanto riguarda il voto dei cittadini messicani residenti all'estero, venne stabilito che questi avrebbero potuto votare non solo per le elezioni presidenziali, come previsto fin dal 2005, ma anche per la formazione del Senato e per la carica di Governatore, se previsto dalla legislazione dello Stato²⁹⁰.

La novità assoluta della riforma del 2014 consistette nell'introdurre meccanismi di democrazia diretta riconoscendo, a livello nazionale, la figura dell'iniziativa popolare e quella della *consulta popular*. Nel primo caso, venne stabilito come requisito affinché una proposta della cittadinanza potesse essere ricevuta dal Congresso il raggiungimento di un numero di firme pari allo 0,25% dell'elenco nominale di elettori. Per quanto riguarda la seconda, invece, venne stabilito che a convocarla sarebbero potuti essere una serie di attori, ossia il Presidente della Repubblica, una delle due Camere in seguito all'approvazione del 33% dei suoi membri e un numero di cittadini pari al 2% della lista nominale di elettori. Venne previsto, inoltre, anche una soglia minima, pari al 40% del corpo elettorale, ai fini della validità della *consulta*. La Corte di Giustizia sarebbe stata competente a decidere se permettere tale esercizio e a valutare la correttezza dello svolgimento e del computo dei voti. Vennero individuati, anche, i temi per i quali non si sarebbe potuto utilizzare questo strumento ossia la sicurezza, le entrate e le spese dello Stato, i diritti umani e i temi elettorali²⁹¹.

La riforma modificò anche un elemento del regime politico relazionato con il sistema presidenziale, nello specifico alcune prerogative del Presidente

²⁸⁷ Cfr. C. M. Navarro Fierro, *Panorama de la reforma electoral 2014...*, cit., 6.

²⁸⁸ La rielezione sarebbe stata possibile per i legislatori eletti a partire da 2018, quelli eletti precedentemente non lo sarebbero stati per il periodo immediatamente successivo. (Cfr. C. M. Navarro Fierro, *Panorama de la reforma electoral 2014...*, cit., 7.)

²⁸⁹ Cfr. C. M. Navarro Fierro, *Panorama de la reforma electoral 2014...*, cit., 7.

²⁹⁰ Cfr. *Ivi*, 16.

²⁹¹ Cfr. A. Escamilla Cadena, *La reforma político electoral de 2014...*, cit., p. 35.

(art. 89, Cost.). Dato che, a partire dal 1997, nessun mandatario aveva contato sulla maggioranza del suo partito al Congresso la nuova legislazione aprì la possibilità per il Presidente della Repubblica di realizzare un governo di coalizione²⁹². Prima di tale data l'omogeneità partitica, caratterizzante il sistema messicano, aveva sempre occultato che l'Esecutivo, al contrario di quanto si supposeva, poteva essere estremamente debole mancando di facoltà essenziali di fronte al Congresso, che non solo aveva il potere di legiferare in totale libertà ma anche di superare il veto presidenziale²⁹³. Data l'estrema dipendenza del buon funzionamento dell'Esecutivo dall'omogeneità partitica, la ricorrenza di governi divisi aveva condizionato negativamente il funzionamento del governo. La riforma del 2014, quindi, prese atto di quella che era diventata la prassi in Messico prevedendo che il governo di coalizione sarebbe stato regolato da un accordo e da un programma specifico, approvato dalla maggioranza dei membri del Senato²⁹⁴. Per poter essere realizzato sarebbero stati necessari tre elementi: una coalizione con i partiti d'opposizione presenti al Congresso per raggiungere la maggioranza richiesta per l'approvazione di leggi e riforme costituzionali; un gabinetto composto dai membri dei partiti coalizzati, per cui il Presidente avrebbe dovuto formare un gabinetto bipartitico o multipartitico a seconda della coalizione stipulata; il Potere Legislativo, in particolare il Senato, avrebbe avuto la competenza di ratificare i titolare dei ministeri proposti dall'Esecutivo²⁹⁵, con la sola eccezione del Ministero della Difesa e quello della Marina²⁹⁶.

8. Conclusioni: né vincitori né vinti assoluti

Alla luce di quanto illustrato in apertura di questo articolo, è possibile affermare che alle elezioni dello scorso 6 giugno non ci siano stati né vincitori assoluti né tantomeno vinti assoluti e il panorama che ne è derivato è molto peculiare. L'attuale partito di governo, infatti, ha ridotto notevolmente i suoi seggi alla Camera dei Deputati – passando dai 253 della scorsa legislatura agli attuali 198, 280 se consideriamo anche i 43 del PVEM e i 39 del PT. D'altra parte, però, la coalizione oppositrice non ha ottenuto un numero di seggi tale da mettere in discussione la presidenza di López Obrador conquistandone complessivamente 197.

MORENA, quindi, mantiene la possibilità di approvare la legislazione secondaria e la legge di bilancio, ma dovrà contrattare con l'opposizione eventuali modifiche al testo costituzionale. Nel trattare la forza legislativa dell'attuale Presidente è però necessario prendere in considerazione, da una

²⁹² Cfr. *Ivi*, 32.

²⁹³ Cfr. R. Hernández Rodríguez, *Hacia un nuevo equilibrio en la relación del los poderes*, cit., 453.

²⁹⁴ Cfr. C. M. Navarro Fierro, *Panorama de la reforma electoral 2014...*, 4.

²⁹⁵ Cfr. A. Escamilla Cadena, *La reforma político electoral de 2014...*, cit., 32.

²⁹⁶ Cfr. C. M. Navarro Fierro, *Panorama de la reforma electoral 2014...*, cit., 4.

parte, quanto questa dipenda dai suoi alleati alla Camera e in particolare dal *Partido Verde Ecologista de México* senza il quale non raggiungerebbe la maggioranza assoluta, e, dall'altra, il rapporto tra MORENA e il *Partido Revolucionario Institucional*.

In generale, a differenza che nelle democrazie consolidate, le alleanze elettorali nelle democrazie emergenti rispondono a incentivi opportunistici piuttosto che ideologici²⁹⁷ e, nello specifico, nella storia del PVEM, come già illustrato, ciò è molto evidente. Basti pensare che dopo aver celebrato nel 2000 una coalizione con il PAN, a partire dal 2003 è stato il principale alleato del PRI nelle elezioni legislative e adesso è il più forte alleato di MORENA. Inoltre, è necessario prendere in considerazione come il PVEM e il PRI, nel corso degli anni, abbiano sviluppato una strategia definita delle “*candidaturas sandías*” – ovvero candidature anguria, dai colori dei due partiti coinvolti, rispettivamente il verde e il rosso. Questa strategia, consistente in un accordo informale in base al quale alcuni militanti del PRI sono stati nominati nei distretti assegnati al PVEM come membri di questo partito, era utilizzata per eludere il limite della sovrarappresentazione, di cui si è più volte parlato. Ad ottenere vantaggi da ciò non è stato solo il PRI, che ha visto aumentare il numero dei suoi membri effettivi al Congresso, ma anche il partito più piccolo. Il PVEM, infatti, ha avuto una maggiore opportunità di ottenere seggi²⁹⁸. Questa alleanza legislativa, da una parte, ha permesso al Partito Verde di consolidare la sua presenza in alcune circoscrizioni, ma dall'altra ha avuto la conseguenza di far divenire suoi membri stabili alcuni priisti. L'alleanza con il PVEM, quindi, sembra non assicurare a MORENA il suo appoggio incondizionato e, qualora dovesse cambiare bando, il partito presidenziale potrebbe avere non poche difficoltà a trovare nuovi alleati.

L'attenzione che MORENA dovrà rivolgere al PRI è evidente anche dal fatto che, nonostante il discorso di AMLO e del suo partito sia di dura opposizione all'ex classe dirigente messicana, nella legislatura ormai conclusa molte delle riforme costituzionali, come ad esempio quella per la scomparsa dei 119 *fideicomisos*, sono state approvate proprio con l'appoggio di questo partito. Inoltre, pochi giorni dopo le elezioni, l'8 giugno, durante una *mañanera*²⁹⁹ López Obrador ha sostenuto che “se quisiera tener mayoría calificada, que son dos terceras partes, se podría lograr un acuerdo con una parte de legisladores del PRI o de cualquier otro partido.”

Alla luce di quanto affermato nel corso di questo articolo, è possibile sostenere che la nuova configurazione del Congresso, da una parte, modererà il Presidente e le sue proposte di riforma, soprattutto quelle volte ad

²⁹⁷ Cfr. J.-J. Spoon, A. Pulido, *Candidaturas “sandías” en las elecciones legislativas en México* in *Oraculus – elecciones*, 29/01/2021.

²⁹⁸ Cfr. *Idem*.

²⁹⁹ V. Presidencia de la República, *Versión estenográfica. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 8 de junio del 2021*, (www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-8-de-junio-de-2021?idiom=es).

eliminare gli organismi autonomi e, dall'altra, fa presagire che i prossimi tre anni saranno particolarmente attivi soprattutto per quanto riguarda le coalizioni, il loro eventuale consolidamento e l'elaborazione di un programma comune.

La convinzione che le elezioni dello scorso 6 giugno non abbiamo decretato né vincitori e né vinti è confermata anche dalle elezioni statali. Apparentemente questa affermazione può sembrare contraddittoria in quanto, come illustrato, il partito presidenziale ha vinto in 11 dei 15 Stati dove era in disputa il governatorato. È fondamentale però considerare che ha perso numerose *alcaldías* nelle due entità dove già deteneva il controllo dell'Esecutivo, ossia Città del Messico e Stato del Messico. Particolarmente significativo è il caso della capitale, dove, il 6 giugno, si è votato per definire 16 sindaci, 160 consigli e i 66 seggi del Congresso capitolino e, per la prima volta, è stato eletto una *diputación migrante* rappresentativa dei “chilangos” residenti all'estero, vinta da Raúl de Jesús Torres Guerrero candidato del PAN. In seguito alle elezioni, la mappa politica di questa città appare divisa in due. Dei 16 sindaci della capitale, più della metà, ossia 9, e la rispettiva maggioranza ai consigli appartengono alla coalizione *Va por la CdMx*, formata dai partiti PRD, PAN e PRI. Si tratta delle “*Demarcaciones*” di Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa De Morelos, La Magdalena Contreras, Álvaro Obregón, Tlalpan, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo e Benito Juárez. La presenza dell’“*oficialismo*” nella capitale ha, quindi, avuto una battuta d'arresto, perdendo 6 degli 11 sindaci che governavano, ma MORENA è riuscita a mantenere la maggioranza nel Congresso locale ottenendo 14 dei 32 seggi proporzionali e 18 di maggioranza relativa. Il banco morenista sarà composto, quindi, da 32 dei 66 deputati e con l'appoggio del Partito Ecologista Verde del Messico, che ha ottenuto due seggi – uno di maggioranza relativa e l'altro di rappresentanza proporzionale – raggiunge la maggioranza assoluta. È evidente, però, che MORENA ha subito una battuta d'arresto anche all'interno del legislativo locale, dove nel 2018 aveva eletto 37 deputati. L'alleanza oppositrice, invece, ha complessivamente ottenuto 31 deputati, e il PAN si è attestato come seconda forza con 17 deputati³⁰⁰.

Al fine di comprendere la vera portata dei risultati appena analizzati appare opportuno evidenziare come solo a partire da una riforma del 1993 l'Esecutivo Federale ha ceduto varie delle sue facoltà al *Jefe del Distrito Federal*, che è divenuto elettivo appena nel 1996, quando questa carica è stata denominata *Jefatura de Gobierno*³⁰¹. Le prime elezioni per il Capo di Governo si sono svolte nel 1997 e furono vinte dal candidato del PRD Cuauhtémoc Lázaro Cárdenas. Da quel momento il governo capitolino è sempre stato

³⁰⁰ I dati a cui si fa riferimento sono disponibili sul sito dell'*Instituto Electoral de la Ciudad de México*: www.iecm.mx/www/Elecciones2021/site/.

³⁰¹ Cfr. H. A. Concha Cantú, *La evolución político-institucional de la Ciudad de México* in G. Esquivel, F. Ibarra Palafox, Pedro Salazar Ugarte (a cura di), *Cien ensayos para el Centenario*, Città del Messico, 2027, 61.

appannaggio del PRD fino all'elezione nel 2018 di Claudia Sheinbaum, militante di MORENA – che come è evidente raccoglie al suo interno i perreddeisti fedeli ad Andrés Manuel López Obrador. L'allineamento a “sinistra” del potere esecutivo, legislativo e delle *alcaldías* di Città del Messico è terminato con le elezioni di quest'anno e ciò appare particolarmente significativo in vista delle elezioni federali del 2024, che coincideranno anche con quelle del prossimo *Jefe o Jefa de Gobierno* di Città del Messico.

In generale, bisogna prendere in considerazione che l'avanzata del lopezobradorismo a livello statale e locale alle ultime elezioni è stata anche in parte il risultato dell'onda lunga del 2018. I sorprendenti risultati di quella tornata elettorale furono frutto, infatti, anche dell'effetto novità, considerando che MORENA ha ottenuto la sua registrazione come partito appena nel 2014, e della volontà di realizzare un voto di protesta nei confronti dei due partiti storici, elementi che a livello locale sono potuti venire in rilievo solo quest'anno. Inoltre, il fatto che MORENA non abbia vinto con un largo margine, in particolare rispetto al PRI, indica anche che parte dell'elettorato ha utilizzato le elezioni statali per premiare o punire lo Stato federale.

Infine, in vista delle importanti elezioni del 2024, in cui si rinnoverà completamente il Congresso e verrà eletto il nuovo Presidente della Repubblica, gli Esecutivi statali ottenuti da MORENA, che rappresentano oggi il suo più grande successo, saranno un banco di prova consistente, in grado di orientare positivamente o negativamente gli elettori.

Fondamentale sarà anche il risultato della consultazione del corpo elettorale per la *revocación del mandato*, prevista nel 2022. Una delle prime riforme volute da López Obrador è stata l'incorporazione di questo meccanismo, nel novembre 2019³⁰², nella Costituzione messicana. Si tratta di un istituto che è utilizzato per chiedere ai cittadini, attraverso una consultazione, la permanenza o la rimozione di alcuni rappresentanti popolari, in questo caso il Presidente della Repubblica, e il risultato può essere la ratifica o la rimozione dalla carica. L'applicazione di questo meccanismo può avere due scopi a seconda della popolarità del giudicato. Di solito, quando si tratta di mandati conflittuali o con risultati insoddisfacenti, è l'opposizione o la cittadinanza a chiedere l'utilizzo di tale strumento con lo scopo di porre fine anticipatamente all'incarico. D'altra parte, alcuni rappresentanti, che hanno un ampio sostegno e alti livelli di accettazione da parte della società, possono utilizzarlo per riaffermare la loro popolarità³⁰³.

³⁰² Si consenta il rinvio a R. Iannaccone, *Crisi e riforme istituzionali in America Latina. Tra denunce di golpe di stato e stabilizzazione del caudillismo in Nomos-Le attualità nel diritto* 3 (2019).

³⁰³ Cfr. A. Escamilla Cadena, E. Cuna Pérez, *La revocación del mandato: reglas de operación, diseños institucionales y su aplicación para México* in 5 *Revista Mexicana de Estudios Electorales* 25, 82-83 (2021).

Si ritiene che la decisione di inserire questo meccanismo di democrazia diretta – già presente in altre realtà latinoamericane, vale a dire Bolivia, Ecuador, Venezuela, Colombia e Perù – nell'ordinamento messicano comporti una serie di criticità.

La prima, date le caratteristiche della legislazione elettorale, è legata, da una parte, all'utilizzo di risorse pubbliche e dell'apparato statale a beneficio della propria posizione da parte del Presidente e, dall'altra, alla necessità di evitare che grandi interessi privati appoggino la posizione a favore della revoca³⁰⁴.

La seconda, invece, ha a che fare con la forma di governo in quanto il meccanismo di sostituzione presidenziale, previsto dall'articolo 84 della Costituzione, stabilisce che, nel caso in cui almeno il 40% dei votanti, che devono essere almeno la maggioranza assoluta degli elettori, si esprima a favore della revoca del mandato, ad assumere la carica in via provvisoria sarà il presidente del Congresso e nei 30 giorni successivi il Legislativo dovrà nominare, a maggioranza assoluta, la persona che completerà il mandato costituzionale. In tal modo non viene restituita la sovranità al popolo, per cui il corpo elettorale verrebbe privato della possibilità di esercitare un diritto riconosciuto come inviolabile dalla Costituzione e, prima ancora, motivo della Rivoluzione. Inoltre, si verificherebbe un funzionamento tipico dei sistemi parlamentari, che se di per sé non viola la rappresentanza popolare, essendo i membri delle Camere espressione del corpo elettorale, ma, data la frequenza del voto diviso in Messico a partire dalle elezioni del 2000 apre questa possibilità in quanto la volontà del corpo elettorale, riguardo la scelta del vertice dell'Esecutivo, potrebbe non coincidere con quella dei suoi rappresentanti al Congresso.

La terza criticità è legata più nello specifico alla figura dell'attuale Presidente, alle caratteristiche del suo partito e al fatto che, nonostante abbia ridotto notevolmente la sua presenza al Congresso, continui a detenere, con l'appoggio dei suoi alleati, la maggioranza assoluta. Qualora il Presidente dovesse essere "sfiduciato" dal corpo elettorale le Camere, alla luce di quanto appena affermato, potrebbero comunque eleggere una personalità vicina a quella del Presidente o, addirittura, indicata da quest'ultimo. Nel caso in cui, invece, dovrebbe essere riconfermato potrebbe avere una legittimità tale che, data anche la sua egemonia all'interno di MORENA e il suo controllo sui deputati di questo partito, gli permetterebbe di percorrere due strade già battute in Messico.

Potrebbe proporre una riforma alla Costituzione che elimini il divieto di rielezione presidenziale come fatto indirettamente da Obregón, durante il governo di Calles. La riforma, approvata all'unanimità nel 1926 e abrogata alla morte del *caudillo de los caudillos* nel 1928, prevedeva la rielezione presidenziale, nel periodo non immediatamente successivo al mandato

³⁰⁴ Cfr. *Ivi*, 41-42.

terminato e per una sola volta³⁰⁵. La motivazione che portò il Congresso a contraddire il principio fondante della Rivoluzione – condotta contro la rielezione continua di don Porfirio –, potrebbe essere utilizzata anche dall'attuale Legislativo ossia la presenza nella storia messicana di esempi illustri di rielezione presidenziale come quella di Benito Juárez, che mantenne il potere dal 1858 al 1872.

Tale eventualità che sembrava reale al momento dell'entrata in vigore della riforma della *revocación del mandato* appare oggi più improbabile, data la diminuzione di consensi nei confronti di MORENA alle scorse elezioni. Bisogna però prendere in considerazione che, dopo aver vinto le elezioni presidenziali del 2018 con il 53% dei voti, ottenendo una indiscussa legittimazione, López Obrador ha mantenuto alti livelli di gradimento tra la popolazione e solo, nel 2020, con le crisi sanitaria ed economica, causate dalla pandemia da Covid-19, i suoi indici di popolarità hanno subito una flessione³⁰⁶. Altro scenario possibile potrebbe essere l'instaurazione di un nuovo "Maximato". Con tale espressione si fa riferimento al periodo storico, intercorrente dal 1929 al 1935, caratterizzato dall'incidenza dell'ex Presidente Calles, il quale, una volta terminato il suo periodo presidenziale, segnò la politica nazionale dei governi successivi³⁰⁷. Ciò fu possibile dato il ruolo di fondatore e leader indiscusso che egli ricopriva all'interno del partito erede della Rivoluzione, non molto differente dall'attuale posizione di López Obrador all'interno di MORENA.

Alla luce delle considerazioni realizzate nel corso di questo articolo, appare evidente quanto il processo di democratizzazione vissuto dal Messico non possa dirsi completamente concluso, seppure non si possa parlare di un *rollback*, in particolar modo alla luce dei risultati delle scorse elezioni. Non solo "l'evoluzione della legislazione elettorale e del sistema elettorale in senso stretto costituisce una cartina di tornasole per individuare le tappe del processo di democratizzazione dello Stato contemporaneo e le varie soluzioni alle sfide da esso affrontate"³⁰⁸, ma è evidente come il futuro della democrazia messicana si giochi ancora, e quasi completamente, sul campo elettorale, sia dal punto di vista dei risultati delle elezioni che per quanto riguarda la centralità della legislazione elettorale.

Rosa Iannaccone
Dipartimento di Scienze politiche
Università Roma "La Sapienza"
rosa.iannaccone@uniroma1.it

³⁰⁵ Cfr. J. Meyer, *La diarquía (1924-1928)*, in M. Amparo Casar, I. Marván (a cura di), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, cit., 207 e ss.

³⁰⁶ Cfr. A. Escamilla Cadena, E. Cuna Pérez, *La revocación del mandato...*, cit., 103.

³⁰⁷ Cfr. C. Tello, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, Città del Messico, 2007, 78-79.

³⁰⁸ F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia...*, cit., 178.