

I presidenzialismi latinoamericani: scenari critici e prospettive evolutive

di Luca Mezzetti

Abstract: *Latin American Presidentialisms: critical scenarios and evolutionary perspectives* – The pendulum of Latin American democracies still seems to swing between a pole of fragile consolidation and an autocratic involution. The causes must be sought in the constitutional and political-party structure, which favors the verticalization of the powers of the Executive, as well as in the challenges launched by populism. The frailty of representative systems, the continuing economic crisis, the reawakening of the issue of ethnic minorities, widespread corruption, the impact of migratory flows, are factors that make opaque the prospects of democratic consolidation and tendential convergence of the material constitution towards the formal one.

Keywords: Presidentialisms; Latin America; democracy; political parties; populism.

799

1. La tipologia dei presidenzialismi latinoamericani: parallelismi e asimmetrie

L'avvio dei processi di transizione costituzionale e di consolidamento democratico degli ordinamenti latinoamericani nella fase temporale posteriore alla Seconda guerra mondiale viene convenzionalmente ricondotto alla terza ondata delle democratizzazioni che hanno interessato a partire dal 1989 i Paesi dell'Europa centrale ed orientale e dello spazio ex-sovietico¹. Si ritiene abitualmente che tale processo abbia raggiunto il suo apice nel 2005, quando tutte le esperienze latinoamericane – ad eccezione di Cuba – sembravano avere raggiunto un approdo democratico. Attualmente, la tendenza mondiale è quella di una crescente erosione e collasso

¹ S. P. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, 1993 (trad. it. *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, Bologna, 1995); G. de Vergottini, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, 1998; J. Linz, A. Stepan, *Toward Consolidated Democracies*, in AA.VV., *The Third Wave. Themes and Perspectives*, Baltimore, 1997; S. Mainwaring, A. Perez Liñan, *Democracies and Dictatorships in Latin America. Emergence, Survival, and Fall*, Cambridge, 2013; G. O'Donnell, P. C. Schmitter, L. Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, 2013. Volendo, su tali profili, L. Mezzetti, *La libertà decapitata. Dalle primavere arabe al Califfato*, Napoli, 2016; Idem, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, Torino, 2003; Idem, *Le democrazie incerte. Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa orientale, Africa, America Latina, Asia*, Torino, 2000.

democratico e il contesto dell'America centrale e meridionale non fa eccezione. La democrazia appare, in America Latina come in altri continenti, sotto assedio². Le forme di governo latinoamericane, in particolare i presidenzialismi, hanno vissuto esperienze convulsive che ne hanno alterato in modo marcato il fisiologico funzionamento. Le criticità emerse possono essere analizzate secondo una prospettiva sia diacronica che sincronica.

L'identificazione della tipologia dei presidenzialismi latinoamericani non si sottrae sotto il profilo metodologico all'esigenza di individuare parallelismi ed asimmetrie sia secondo una prospettiva che privilegia l'assetto costituzionale che da un punto di vista più ampio, tale da rendere oggetto di analisi il regime politico nel suo funzionamento effettivo e in relazione a quei fattori che interagiscono con l'esercizio del potere (partiti politici, burocrazia, gruppi di pressione).

Il presidenzialismo iberoamericano, sin dalle origini, ha dato vita ad un prodotto sui generis, un ibrido risultante da varie componenti³. Jacques Lambert, nel suo classico studio sull'America Latina, accennò alla esistenza in quest'area di un regime "a preponderanza presidenziale"⁴. In sintonia con Duverger, sottolineava come la trasposizione del modello statunitense sia stata incapace di impedire colpi di stato e dittature, anche se ricondurre la causa di tali dittature agli ampi poteri concessi al presidente può tradursi in una eccessiva semplificazione di problematiche estremamente complesse. Nel caso dell'America Latina le criticità del governo presidenziale sono state frequentemente connesse a problemi di stagnazione economica, di interdipendenza con il resto del mondo dal punto di vista finanziario, di smaccate diseguaglianze socioculturali: "la maggior parte dei presidenti latino-americani si è trovata in difficoltà nell'attuare il proprio programma. Pur avendo il potere di avviare politiche, è stato loro difficile ottenere il sostegno necessario ad attuarle"⁵. Ciò ha portato a scegliere la strada del rafforzamento dei poteri dei presidenti, tanto da renderli più potenti di quello americano⁶. Tale fenomeno, congiuntamente alla subordinazione del potere legislativo all'esecutivo e al ruolo politico-istituzionale, frequentemente rilevante, giocato dall'esercito, ha portato parte della dottrina a coniare l'espressione di *neopresidenzialismo autoritario*. Si denomina in tal modo una forma di governo talvolta difficilmente distinguibile dalla dittatura pura e semplice, ove si tenga in conto la difficoltà di considerare come espressione della volontà popolare i procedimenti, spesso di natura costituente, adottati a seguito delle frequenti crisi politico-istituzionali⁷.

Il presidenzialismo latino-americano è stato altresì denominato "cesarismo rappresentativo" da autori per i quali il regime, ove funzioni

² Sia consentito rinviare, sul punto, a L. Mezzetti, *La democracia sitiada: tendencias y perspectivas en ámbito comparado*, in J. A. Amaya, L. Mezzetti (cur.), *Democracia, presidencialismo y populismo en Latinoamérica*, Buenos Aires, 2022, 1 ss..

³ Cfr. M. Fernandez, D. Nohlen, *Presidencialismo versus Parlamentarismo. América Latina*, Caracas, 1991, 37 ss..

⁴ J. Lambert, *América Latina*, Barcelona, 1964, 387.

⁵ S. Mainwaring, *Presidentialism in Latin America*, in *Latin America Research Review*, 1990, 157 ss.

⁶ G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 1995.

⁷ Cfr. F. Claus, *Il presidenzialismo messicano nell'ora della riforma elettorale*, in *Quaderni Costituzionali*, 1991, 461-470.

correttamente, si differenzia dalla dittatura per il fatto che il potere del capo dello Stato non è illimitato né arbitrario, che esistono norme prestabilite che garantiscono libertà pubbliche e che la sua autorità politica deriva da una elezione popolare competitiva ed è limitata nel tempo⁸.

Al di là del riconoscimento delle diverse tipologie di presidenzialismo, le caratteristiche comuni di tale forma di governo sono state identificate per i sistemi latinoamericani con: a) l'autonomia di legittimazione della carica presidenziale. Il presidente è designato in base ad un'elezione popolare ed ha una legittimazione parallela a quella del parlamento: da ciò deriva l'impossibilità di un voto di censura da parte del Congresso e lo scioglimento di quest'ultimo da parte del presidente; b) gli ampi poteri del presidente, sia ordinari che straordinari. Il Presidente è allo stesso tempo Capo di Stato e Capo del Governo; c) l'assenza di un controllo istituzionale sufficiente. Né il parlamento né il potere giudiziario esercitano un controllo che limiti le competenze, legali ed extralegali, del potere presidenziale. Questi tre fattori, comuni a tutti i presidenzialismi latinoamericani, rendono impossibile un controllo e bilanciamento (checks and balances) e rappresentano un importante elemento di differenziazione rispetto al presidenzialismo nordamericano⁹.

Più recentemente, la individuazione della tipologia dei presidenzialismi latinoamericani è rintracciabile nei contributi di D. Nohlen e di J. Carpizo.

Nel primo caso, distinguendosi diversi tipi di sistema presidenziale, si è evidenziata l'esistenza di un iperpresidenzialismo o presidenzialismo dominante; un presidenzialismo rafforzato o razionalizzato; un presidenzialismo puro o equilibrato; un presidenzialismo attenuato; un presidenzialismo parlamentarizzato¹⁰.

Analogamente, nel secondo si sono articolati cinque tipi di presidenzialismo: puro, predominante, temperato, con sfumature parlamentari e parlamentarizzato. Avuto riguardo al dato politico, al sistema dei partiti ed ai sistemi elettorali nelle loro interazioni con la Costituzione materiale, l'Autore giunge poi alla delineazione di una seconda tipologia, articolata nel presidenzialismo egemonico, equilibrato e debole¹¹.

Il presidenzialismo puro riconducibile all'esperienza statunitense¹² (caratterizzato dalla presenza di un potere esecutivo monocratico ed eletto a suffragio popolare, in modo diretto o indiretto, per un periodo fisso o determinato; dalla esistenza di pesi e contrappesi tra i poteri; dal potere presidenziale di nomina e revoca dei ministri, responsabili nei suoi confronti; dall'attribuzione al presidente del veto legislativo; dall'assenza di responsabilità politica del presidente e dei ministri di fronte al congresso, a parte i casi di impeachment presidenziale) è rinvenibile nelle esperienze costituzionali di Brasile, Cile, Honduras e Messico.

⁸ Cfr. H. Nogueira Alcalà, *El presidencialismo en la práctica política*, in *Síntesis*, 1987, 13.

⁹ Cfr. M. D. Serrafro, *Presidencialismo y Reforma Política en América Latina*, in *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 1991, 207.

¹⁰ D. Nohlen, *El presidencialismo: análisis y diseños institucionales en su contexto*, in *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 2012, 49 ss..

¹¹ J. Carpizo, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, 2009, 194 ss..

¹² D. Valades, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, 2007, 4.

Il presidenzialismo predominante conferisce al presidente poteri accresciuti rispetto all'idealtipo del presidenzialismo puro e lo concepisce quale asse fondamentale del sistema politico-costituzionale. Si tratta di versione applicativa della forma di governo presidenziale che ammette un disequilibrio a favore dell'esecutivo e attenua la funzionalità dei meccanismi di controllo e contrappeso tipici del prototipo puro. È forma di governo che ha conosciuto una diffusa ricezione nel corso del XIX e fino alla fine del XX secolo, quando è emersa nel costituzionalismo latinoamericano la tendenza ricercare un maggiore equilibrio tra i poteri, anche se le riforme costituzionali attuate in Bolivia (1994), Ecuador (1996 e 1998) e Venezuela (1999) hanno denotato una controtendenza nella direzione di un rafforzamento dei poteri presidenziali. Attualmente, il presidenzialismo predominante è rinvenibile nell'esperienza costituzionale della Repubblica Dominicana (Costituzione del 2010).

La categoria del presidenzialismo temperato possiede un valore meramente storico: antitetica rispetto al modello predominante, essa riconosce nel potere legislativo il pivot del sistema politico-costituzionale e riduce conseguenzialmente le facoltà normative presidenziali, sottraendogli anche il potere di veto. Ne era esempio la Costituzione messicana del 1857.

Il presidenzialismo con tratti parlamentari risulta innervato da elementi tipici della forma di governo parlamentare, in particolare dalla presenza di un consiglio dei ministri (ed eventualmente di un primo ministro) che affianca il presidente quale componente aggiuntiva del potere esecutivo, nonché dall'istituto della sfiducia nei confronti del singolo ministro. Si tratta della forma di governo riscontrabile in Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panama e Paraguay.

Il presidenzialismo parlamentarizzato, infine, si differenzia dal parlamentarismo con sfumature parlamentari in quanto ammette l'attribuzione del congresso di censurare i ministri e, aggiuntivamente, ne ammette la rimozione o le dimissioni a prescindere dalla volontà del presidente. In alcuni casi, quest'ultimo può sciogliere anticipatamente il congresso e indire nuove elezioni, fermo restando il mandato presidenziale. Si tratta della forma di governo adottata in Argentina, Colombia, Guatemala, Peru, Uruguay e Venezuela.

In generale, il primato dell'esecutivo e il centralismo presidenzialista possono dunque considerarsi quali caratteristiche istituzionali alla base della peculiarità dei sistemi presidenziali latino-americani¹³; quanto alle variabili, queste ultime possono farsi discendere da una pluralità di fattori.

In primo luogo, il sistema dei partiti¹⁴. Il numero dei partiti influisce sulla compatibilità, almeno a livello generale, tra assemblea e presidente. In presenza di un sistema multipartitico estremamente frammentato, nessun partito riesce ad ottenere la maggioranza e tale situazione può rivelarsi problematica, in quanto il presidente difficilmente riesce a costituire efficaci governi di coalizione. L'opposta situazione, nella quale il partito del

¹³ Cfr. M. Fernandez-D. Nohlen, *op. cit.*, 42 ss..

¹⁴ S. Mainwaring (cur.), *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay, and Collapse*, Cambridge, 2018; M. Alcántara-D. Buquet-M. L. Tagina (cur.), *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo*, Madrid, 2018; M. Torcal, *Sistemas de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable*, Barcelona, 2015; M. Alcántara-F. García Díez (cur.), *Elecciones y política en América latina*, Madrid, 2008.

presidente detiene la maggioranza, non è necessariamente auspicabile, ma senza dubbio in queste circostanze il lavoro del presidente è tendenzialmente facilitato.

In questa prospettiva vi sono marcati contrasti tra i sistemi presidenziali latino-americani. In alcuni Paesi i partiti dei presidenti hanno almeno il 40% dei seggi in congresso, viceversa in altri Paesi ne detengono una piccola minoranza.

Attualmente, i partiti politici sono oggetto di una previsione di rango costituzionale in tutti gli ordinamenti costituzionali latinoamericani quanto alla loro natura e funzione di soggetti di rappresentanza politica e di partecipazione popolare. Analogamente, a livello di legislazione ordinaria, tutti i Paesi sono dotati di una legge o codice elettorale che disciplina il funzionamento dei partiti politici; nella maggioranza degli ordinamenti a tali normative si affianca una legge generale sui partiti politici. Questi ultimi sono considerati prevalentemente quali soggetti di diritto pubblico o come associazioni volontarie dotate di personalità giuridica. La struttura interna dei partiti politici è disciplinata principalmente dai loro statuti. In tutti gli ordinamenti esiste un organo specializzato (organo elettorale – commissione o tribunale – con duplice natura, amministrativa e/o giurisdizionale) competente ai fini della supervisione e del controllo della legalità dell'operato dei partiti politici e della legalità del processo elettorale¹⁵.

In secondo luogo, i poteri del presidente¹⁶. Il presidente può avere un consistente numero di poteri formali, nonostante il proprio partito detenga una piccola minoranza di seggi, oppure, pur detenendo una larga maggioranza, abbia numerose frazioni al suo interno e non sia disciplinato. Il presidenzialismo latino-americano tende frequentemente a produrre situazioni di "governi di minoranza", in cui il partito del Presidente non raggiunge la maggioranza dei seggi in congresso¹⁷. Se il partito presidenziale si trova in una posizione di netta minoranza, il presidente incontra normalmente notevoli difficoltà nella formazione di una coalizione in seno all'assemblea. Due dimensioni fondamentali declinano i poteri del presidente: una riguarda i poteri normativi, l'altra il controllo sul suo partito, in modo che detenga la maggioranza dei seggi in parlamento¹⁸. Se i presidenti hanno pochi poteri normativi appaiono molto deboli se non hanno il controllo sul partito di maggioranza, viceversa dimostrano maggiore forza politica se sono i leader indiscussi del partito di maggioranza. D'altro canto, presidenti con poteri normativi forti possono avere una significativa influenza sul potere legislativo, anche se i loro partiti sono minoritari. Comunque, anche presidenti con poteri normativi potrebbero non essere in

¹⁵ Cfr. D. Zovatto, *Reforma política-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)*, Caracas, 2017, 433 ss..

¹⁶ J. Lanzaro, *Centro presidencial. Presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*, Madrid, 2018; M. Alcántara-J. Blondel-J.-L. Thiebault (cur.), *Presidents and Democracy in Latin America*, London, 2017; M. Llanos-L. Marsteintredet (cur.), *Presidential Breakdowns in Latin America. Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*, London, 2010.

¹⁷ In tal senso S. Mainwaring, *Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Combination*, in *Comparative Political Studies*, 1993, 198-228.

¹⁸ M. Shugart e S. Mainwaring, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, 1997, 41.

grado di avere un ruolo politico predominante, anche quando i loro partiti hanno la maggioranza, in situazioni in cui il partito stesso è diviso sulla linea politica da seguire.

I poteri normativi dei presidenti comprendono una vasta gamma di risorse che variano da un sistema all'altro. Sono due i fondamentali tipi di poteri normativi: quelli che consentono al presidente di stabilire un nuovo status quo, che Shugart e Mainwaring chiamano *proactive powers*, ad esempio il potere di decretazione, e quelli che consentono al presidente di difendere lo status quo dai tentativi dell'organo legislativo di cambiarlo, che i due autori definiscono *reactive powers*, ad esempio il potere di veto (nelle diverse versioni del veto omissivo o di fatto; veto parziale; veto totale)¹⁹.

Gli altri poteri presidenziali includono i poteri di iniziativa, i poteri di decretazione e i poteri di emergenza.

In molte esperienze costituzionali latinoamericane si riconosce al presidente il potere di presentare proposte legislative. L'importanza della iniziativa legislativa dell'esecutivo appare particolarmente significativa quando è di esclusiva competenza del Presidente. In particolare, molte costituzioni garantiscono i poteri d'iniziativa esclusiva al presidente in materia di bilancio. In quest'ultimo caso il Presidente diventa necessariamente protagonista del procedimento legislativo²⁰. Ciò avviene, per determinate aree politiche-chiave, in Brasile, Cile, Colombia e Uruguay. Anche se la proposta legislativa presidenziale può essere modificata dal congresso, i membri del medesimo possono avere solo una posizione reattiva, capace unicamente di apportare modifiche.

Il potere di decretazione presidenziale, che Shugart e Mainwaring considerano il più significativo tra i *proactive powers*, consiste nella possibilità data all'esecutivo di emanare un decreto o un regolamento e, quindi, è un potere che consente ai presidenti di stabilire un nuovo *status quo*.

Mentre un disegno di legge introdotto dall'esecutivo deve comunque passare attraverso il normale processo legislativo nel congresso, nel caso dei decreti-legge solo in alcuni casi il congresso può intervenire per approvare o respingere un decreto, in altri casi il decreto è valido a meno che non sia specificatamente respinto dal congresso. In altri casi ancora un decreto è semplicemente un atto con forza di legge fatta dall'esecutivo e non soggetta ad alcun vaglio da parte dell'assemblea.

In realtà, "il decretismo, il governare per decreto scavalcando il parlamento, è endemico e spesso epidemico in gran parte dell'America Latina"²¹.

Anche quando una maggioranza in congresso può bloccare un decreto, il presidente è ancora in grado di giocare un ruolo significativo nella formazione delle leggi. Ciò può avvenire per tre ragioni inerenti al procedimento di decretazione: 1) contrariamente a quanto avviene per i progetti di legge, un decreto presidenziale è già legge - non una mera proposta - prima che il congresso possa avere l'opportunità di respingerlo;

¹⁹ M. Shugart e S. Mainwaring, *op. cit.*, 42.

²⁰ M. Shugart-J. Carey, *Presidenti e Assemblee. Disegno costituzionale e dinamiche elettorali*, Bologna, 1995, 217.

²¹ G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., 178. L'autore avverte che il termine *decretismo* tecnicamente si applica agli atti dell'esecutivo che non richiedono la forma di legge, ma nel suo significato comune indica l'uso eccessivo del legiferare per decreto.

2) i presidenti possono sovraccaricare di lavoro il congresso attraverso l'emanazione di una tale quantità di decreti da rendere difficile il vaglio di tali misure prima che queste ultime abbiano un effetto irreversibile; 3) un presidente può usare il potere di decretazione strategicamente, tentando di individuare nel panorama politico fattispecie nei confronti delle quali la maggioranza congressuale possa indifferentemente scegliere di mantenere lo status quo, o, viceversa, approvare il decreto²².

In terzo luogo, i sistemi elettorali, avuto riguardo, in particolare, alla durata del mandato presidenziale, al tipo di elezione (diretta o indiretta), al sistema elettorale adottato per l'elezione del presidente (tipo di maggioranza, turno unico o doppio turno), alla simultaneità delle elezioni presidenziali con le elezioni parlamentari, alla forma del voto (congiunto o separato)²³.

Durante gli ultimi trent'anni i sistemi elettorali latinoamericani sono divenuti oggetto di ampie riforme.

Il modello predominante adottato ai fini dell'elezione delle assemblee rappresentative è in prevalenza quella del sistema proporzionale con liste chiuse e bloccate. Inoltre, la maggioranza degli ordinamenti opta a favore di elezioni presidenziali e legislative simultanee o parzialmente simultanee. La formula elettorale d'Hondt è utilizzata in dieci esperienze. Ai fini dell'elezione presidenziale predomina il metodo a maggioranza assoluta o relativa qualificata con ballottaggio. Tale meccanismo sembra avere acuito, in alcuni casi, i problemi di governabilità ed è attualmente al centro di un vivace dibattito scientifico e politico quanto alla sua resa effettiva²⁴.

Nella maggioranza dei casi le riforme adottate hanno mostrato la tendenza a favorire la rappresentatività a detrimento della efficienza e governabilità. Le riforme medesime, in particolare, hanno aggravato la frammentazione dei sistemi partitici, ciò in controtendenza rispetto alle prospettazioni emergenti dal dibattito dottrinale che da tempo sottolinea l'esigenza di una profonda razionalizzazione del sistema dei partiti ai fini del fisiologico funzionamento della forma di governo presidenziale²⁵.

2. Le aspettative deluse: l'autunno delle democrazie latinoamericane

Il patrimonio di idee e il laboratorio costituzionale che avevano caratterizzato il costituzionalismo degli inizi del nuovo millennio pare essersi dissolto; le aspettative e le promesse ingenerate dalla progettazione costituzionale sono rimaste in larga misura deluse²⁶. Il solco tra messianici

²² M. Shugart-S. Mainwaring, *op. cit.*, 46.

²³ D. Nohlen-M. Fernandez, *Presidencialismo versus Parlamentarismo. America Latina*, cit., 53 ss.; C. McClintock, *Electoral Rules and Democracy in Latin America*, Oxford, 2018.

²⁴ G. Zarembek-V. Guarneros Meza-A. Gurza Lavalle (cur.), *Intermediation and Representation in Latin America: Actors and Roles Beyond Elections*, London, 2018.

²⁵ Cfr. D. Zovatto, *Reforma política-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)*, op. cit., 290-291; R. Conde-I. Wences (cur.), *Cambio político, desafección y elecciones en América Latina*, Madrid, 2015.

²⁶ P. Häberle, *Ein lateinamerikanisches Verfassungs-, Lese- und Lebensbuch – im Kontext einer universalen Verfassungslehre*, Berlin, 2021.

messaggi di redenzione e riscatto, da una parte, e materiale (in-)attuazione delle nuove Costituzioni, dall'altra, sembra incolmabile.

La pandemia diffusasi a partire dalla fine del 2019 ha contribuito all'erosione dei fondamenti democratici, tradottasi, in particolare, nella generalizzata verticalizzazione dei poteri dell'Esecutivo e nella introduzione di severe limitazioni dei diritti fondamentali, portando i regimi ibridi ad assumere venature maggiormente autocratiche (in Honduras, El Salvador, Bolivia e Guatemala) e le dittature (Cuba, Venezuela, Nicaragua) a consolidare il proprio assetto di potere²⁷.

Una caratteristica peculiare di tale processo di erosione democratica consiste nell'origine interna delle sfide e minacce alla democrazia che provengono prevalentemente da governanti eletti che minano istituzioni e libertà individuali.

La diffusa insoddisfazione dei cittadini per le *performances* istituzionali ed economiche dei governi e il disincanto nei confronti delle élite politiche ed istituzionali hanno assunto una dimensione sistemica ed indotto ampie fasce dei popoli latinoamericani a subire la seduzione del canto delle sirene populiste, talora con sfumature autoritarie, diffusosi nel continente²⁸.

Le democrazie latinoamericane sono bloccate da una serie di fattori e appaiono “sotto assedio” sotto il profilo politico-istituzionale, nonché stagnanti sul versante economico²⁹: l'eco dell'invocazione di un governo autocratico capace di risolvere una pluralità di problemi risuona pericolosamente in varie esperienze e si propone come il controcanto della democrazia³⁰.

All'incapacità dei governi di invertire la disuguaglianza strutturale corrispondono una crescente impazienza e proteste diffuse, che hanno assunto connotazioni violente e si traducono in un confronto-scontro con le forze dell'ordine, spesso con tragiche conseguenze. Le manifestazioni sociali sono diventate una forma sempre più frequente e spontanea di partecipazione politica e, scavalcando politici e partiti, sono concepite dai cittadini quale strumento di verifica del rispetto da parte dei governi delle promesse elettorali o quale mezzo di denuncia di misure impopolari. Il rischio che tali fenomeni siano in grado di innescare ulteriori proteste e di indurre i governi latinoamericani a militarizzare tali scenari getta un'ombra sulla stabilità della democrazia³¹.

²⁷ A. Duarte, *Pandemic and Crisis of Democracy. Biopolitics, Neoliberalism, and Necropolitics in Bolsonaro's Brazil*, London, 2022; M. Fernandez – C. Machado (cur.), *COVID-19's Political Challenges in Latin America*, Berlin, 2021; N. Gonzalez Martin- D. Valades (cur.), *Emergencia sanitaria por COVID-19. Derecho constitucional comparado*, México, 2020.

²⁸ L. Mezzetti, *Declive, recesión y rescate de la democracia liberal*, in J. L. Caceres Arce (cur.), *Constitucionalismo: democracia a la defensiva*, II, Arequipa, 2022, 565 ss..

²⁹ S. Mainwaring-A. Pérez-Liñán, *Why Latin America's Democracies Are Stuck*, in *Journal of Democracy*, 2023, 156 ss..

³⁰ D. M. Brinks – S. Levitsky – M. V. Murillo (cur.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, Cambridge, 2020.

³¹ P. Vommaro – P. Baisotti (cur.), *Persistence and Emergencies of Inequalities in Latin America. A Multidimensional Approach*, Berlin, 2022.

Un ulteriore detonatore è rappresentato dalla crisi migratoria che l'America Latina ha sperimentato negli anni più recenti³². Tradizionalmente caratterizzato da flussi migratori esterni (emigrazione), il continente latinoamericano ha conosciuto più recentemente l'inversione del fenomeno, che ha assunto una proiezione intraregionale secondo varie dimensioni concernenti il numero di migranti, la loro diversa origine, il numero di Paesi attraversati dai migranti per raggiungere la loro destinazione finale, l'impatto prodotto sui sistemi sociali dei Paesi di immigrazione e l'insufficiente risposta dei governi di Paesi non preparati ad accogliere migranti o rifugiati stranieri secondo un'entità quantitativa così pronunciata³³.

Il principale modello migratorio attuale non è dunque interregionale, ma intraregionale: flussi migratori che traggono la propria origine da Paesi dell'America centrale, dal Venezuela, dall'Ecuador e dalla Bolivia e si indirizzano prevalentemente verso Argentina, Brasile e Cile, generati dalla ricerca di migliori condizioni di vita economica e sociale.

Anche in questo senso, la pandemia ha accresciuto la vulnerabilità di gruppi sociali già a rischio ed esposti alla migrazione.

L'estrema polarizzazione politica rappresenta una minaccia all'ordine democratico. I *social media* hanno stimolato radicali cambiamenti della politica e vengono frequentemente utilizzati per disinformare, intimidire gli elettori o i candidati o aumentarne la polarizzazione.

La crescente sfiducia verso le principali istituzioni politiche ha aumentato l'atomizzazione dei gruppi sociali e ha ridotto la rilevanza dei corpi intermedi. Messaggi violenti e minacciosi permeano campagne di disinformazione che seducono gli elettori – in particolare delle fasce popolari meno agiate – e ne incrementano in modo patologico il risentimento, l'astio, l'invidia, il malanimo, favorendo scenari socialmente percepiti come a somma zero.

3. Presidenzialismi e populismi

La disaffezione rappresentativa, intesa come sentimento o atteggiamento di rifiuto, estraniamento o distacco dei cittadini dalle istituzioni o dai soggetti di rappresentanza politica comporta tre principali rischi per la governabilità della regione: la vischiosità dei processi di aggregazione degli interessi collettivi e la fragilità delle istituzioni rappresentative non consentono la definizione di accordi sociali e politici; in assenza di tali accordi, la coesione sociale della comunità mostra segnali di sofferenza; la presenza di società frammentate da alti livelli di disuguaglianza, povertà, corruzione e violenza costituiscono, insieme con la debolezza delle istituzioni statali, terreno fertile per il rinvigorismento di alternative populiste e autoritarie³⁴.

³² D. L. Leal – J. E. Limón (cur.), *Immigration and the Border. Politics and Policy in the New Latino Century*, Notre Dame, 2022; M. Guizardi, *The Migration Crisis in the American Southern Cone*, Berlin, 2021.

³³ M. Moraña (cur.), *Liquid Borders. Migration as Resistance*, London, 2022.

³⁴ J. D. Rosen – H. Samir Kassab (cur.), *Crime, Violence and the State in Latin America*, London, 2022.

Il rapporto tra malcontento e sfiducia, disaffezione rappresentativa e governabilità non è lineare e varia a seconda del sistema politico e di governo dei singoli ordinamenti, del livello di consolidamento democratico, del contesto storico e socioeconomico e della qualità della governance. Sebbene ogni Paese segua la propria traiettoria in termini di distanziamento dalle istituzioni rappresentative, tre fattori sembrano produrre un impatto particolarmente incisivo sulla *governance* democratica nella regione: l'indebolimento dei partiti politici tradizionali come veicoli di rappresentanza e aggregazione degli interessi collettivi e la riconfigurazione del sistema dei partiti politici; l'accentuata frammentazione politica e la marcata polarizzazione politica; l'irrobustimento di *leadership* politiche autoritarie, populiste e anti-*establishment*³⁵.

I livelli di polarizzazione e frammentazione politica sono il risultato di una combinazione di fattori istituzionali, socioeconomici e sistemici. Sul versante istituzionale, numerose sono state le riforme politiche ed elettorali nella regione in parallelo ai processi di transizione costituzionale e di consolidamento democratico della terza ondata in precedenza ricordata, con particolare riferimento ai modelli dei sistemi elettorali e alla disciplina dei partiti politici³⁶. Frequentemente, tali riforme si sono tuttavia rivelate contraddittorie e hanno avuto conseguenze divergenti in termini di rappresentatività e governabilità: concepite al fine di promuovere una maggiore inclusione e un più accentuato pluralismo nei sistemi politici ed elettorali, si sono di fatto rivelate uno strumento di rafforzamento e verticalizzazione della forma di governo presidenziale, della concentrazione del potere nell'esecutivo e della reiterazione dei presidenti in carica³⁷.

La combinazione della forma di governo presidenziale e del sistema elettorale proporzionale tende a favorire l'affermazione di *leadership* politiche autoritarie, populiste e antisistema, che costituiscono la minaccia più diretta al *rule of law* e alle istituzioni democratiche, influenzandone la funzionalità³⁸. Tali *leadership* trovano terreno fertile capitalizzando la disaffezione rappresentativa e i fattori che la alimentano: colmano il vuoto lasciato in alcuni Paesi dal crollo dei partiti tradizionali e fanno appello direttamente alla rabbia, al malcontento e alla sfiducia dei cittadini a causa delle condizioni socioeconomiche, attraverso proposte politiche antisistema e anti-élite. Tali *leadership* di solito penetrano all'interno dell'arena politica attraverso la creazione di nuove piattaforme politiche articolate attorno a un *leader* carismatico che ripudia le strutture dei partiti politici³⁹.

³⁵ G. L. Munck – J. P. Luna, *Latin American Politics and Society*, Cambridge, 2022, 238 ss..

³⁶ E. Alemán, *Latin American Politics*, London, 2021, 175 ss.; K. Casas-Zamora – M. Vidaurri – B. Muñoz-Pogossian – R. Chanto (cur.), *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*, Washington D.C., 2016.

³⁷ E. Alemán, *Latin American Politics*, cit., 127 ss..

³⁸ L. Mezzetti, *Ruolo ed evoluzione del Parlamento nei sistemi presidenziali latino-americani*, in R. Tarchi (cur.), *Parlamento e parlamentarismi nel diritto comparato*, Itinerari della Comparazione – Quaderni della Rivista Dpceonline, 2020, 99 ss..

³⁹ M. Llanos – L. Marsteintredet (cur.), *Latin America in Times of Turbulence. Presidentialism under stress*, London, 2023.

Alla sperimentazione di nuovi modelli elettorali non si sono accompagnati significativi sforzi di potenziamento dello Stato di diritto: tale discrepanza appare particolarmente evidente sul versante dell'organizzazione e del funzionamento del potere giudiziario, ma anche in materia di sicurezza e anticorruzione, disciplina dei *media* e ruolo delle forze armate quanto alla loro subordinazione al potere civile. I processi elettorali svoltisi non si sono solo caratterizzati per una maggiore polarizzazione politica, ma anche per attacchi ad autorità e funzionari elettorali e membri della magistratura, violazioni della libertà di stampa, violenze politiche, accuse di corruzione. Sono stati altresì contrassegnati da un degrado nella qualità dei dibattiti politici e dall'uso fazioso e divisivo dei *social network*. Il fisiologico svolgimento dei processi elettorali è inoltre minacciato dall'influsso della criminalità organizzata e dall'indebita influenza del potere economico, soprattutto attraverso il finanziamento della politica.

La fragilità delle istituzioni conferisce un implicito impulso a posizioni populiste, *leadership* autoritarie e antisistema nella regione, cui corrispondono tentativi di affievolimento del principio della separazione dei poteri. D'altra parte, il coinvolgimento delle forze armate nell'esercizio di funzioni di pubblica sicurezza, scavalcando la polizia civile, ne evidenzia il ruolo di connivenza rispetto ai progetti politici dei presidenti.

Tale labilità istituzionale è altresì testimoniata dagli elevati livelli di violenza e dalla diffusa penetrazione della criminalità organizzata nel tessuto socio-economico ed istituzionale della maggioranza degli ordinamenti latinoamericani, ove le organizzazioni criminali frequentemente hanno sostituito la presenza dello Stato. Tali organizzazioni forniscono infatti forme di assistenza sociale alla popolazione e una presunta protezione contro altre bande criminali, in cambio di estorsioni sistematiche che assumono i contorni di un sistema fiscale parallelo a quello statale; tendono inoltre ad infiltrarsi nei partiti politici, in seno alla burocrazia, alle istituzioni democratiche e alle forze dell'ordine⁴⁰.

La *governance* e la governabilità nel contesto latinoamericano mostrano dunque evidenti segnali di atrofia ed erosione. Tre fattori sembrano operare alla base della crescente incapacità e del deterioramento della qualità democratica dei sistemi politici del continente: la scarsa *performance* delle economie, la disuguaglianza nella distribuzione del reddito, la (spesso sfacciata) concentrazione della ricchezza e la gracilità ed inefficienza dei sistemi fiscali; la marcata disaffezione verso partiti politici e organi rappresentativi; la vischiosità dei processi di consolidamento democratico e il deterioramento dello Stato di diritto.

Attualmente, tuttavia, le istituzioni politiche progettate durante l'ondata delle transizioni costituzionali più recenti non sembrano capaci di garantire la convergenza tra costituzione formale e costituzione sostanziale che pareva ispirare i programmi di democratizzazione pomposamente enunciati in sede di elaborazione delle Costituzioni nella fase temporale inaugurata a partire dalla metà degli anni ottanta; parimenti, non può non rilevarsi l'assenza di un capitale politico capace di progettare e realizzare le

⁴⁰ F. Panizza - B. G. Peters - C. Ramos Larraburu (cur.), *The Politics of Patronage Appointments in Latin American Central Administrations*, Pittsburgh, 2022.

necessarie trasformazioni economiche e sociali⁴¹. La disaffezione rappresentativa, che ha portato all'indebolimento dei partiti politici tradizionali quali veicoli di rappresentanza e aggregazione di interessi collettivi, si è tradotta nella polverizzazione del sistema partitico e, per converso, nella accentuata polarizzazione politica che si cristallizza in esperienze antisistema, populiste o autoritarie. Le *leadership* che emergono in tali contesti, pur giungendo al potere attraverso le elezioni, sono caratterizzate dalla concentrazione e dalla graduale espansione del potere attraverso l'indebolimento e la manipolazione delle istituzioni democratiche, limitando le libertà civili e politiche attraverso forme di legislazione ordinaria; attaccando l'indipendenza della magistratura e dei *media*; conferendo spazi di potere alle forze armate.

L'attuale deterioramento politico e istituzionale si aggiunge dunque a gravi carenze nella lotta alla corruzione, all'insicurezza, alla violenza e alla criminalità organizzata⁴². Insieme con la mancanza di prospettive di vita e di crescita sociale ed economica, tali fattori alimentano il sentimento di insofferenza dei cittadini nei confronti delle *élite* politiche, che funge da fertile terreno per *leadership* autoritarie che promettono azioni punitive radicali contro la corruzione e la criminalità, spesso al di fuori di un contesto di legalità⁴³.

Le proteste e convulsioni sociali che hanno percorso il Cile tra il 2019 e il 2022, la grave crisi costituzionale e i fenomeni di contestazione e ribellione che tuttora (febbraio 2023) sconvolgono il Perù, i moti di malcontento popolare in Colombia nel 2021 e la controversa elezione presidenziale del 2022, il permanente autunno della democrazia in Venezuela, il risveglio della questione delle minoranze⁴⁴ e le rivendicazioni di matrice economica verificatesi a partire dal giugno 2022 contro il Presidente ecuadoriano Lasso, la grave crisi economica e il conflitto costituzionale scatenatosi in Argentina agli inizi del 2023 in conseguenza dell'istanza di giudizio politico presentata dal Presidente Fernandez nei confronti dei membri della Corte suprema di giustizia, rappresentano sintomi di un disagio profondo che attualmente attraversa le esperienze costituzionali latinoamericane.

4. Il pendolo delle democrazie latinoamericane

Gli anni futuri apporteranno nuove sfide per un'America Latina la cui mappa politica ha subito nella fase temporale più recente significativi mutamenti: le cinque maggiori economie si trovano nelle mani di governi progressisti,

⁴¹ H. F. Kline – C. J. Wade (cur.), *Latin American Politics and Development*, London, 2023, 63 ss..

⁴² C. Solar – C. A. Pérez Ricart (cur.), *Crime, Violence, and Justice in Latin America*, London, 2022.

⁴³ M. Alcántara – M. García Montero – C. Rivas Pérez (cur.), *Politics and Political Elites in Latin America. Challenges and Trends*, Berlin, 2020.

⁴⁴ L. B. Fontana, *Recognition Politics. Indigenous Rights and Ethnic Conflict in the Andes*, Cambridge, 2023.

anche se con differenze rilevanti, e lo scenario globale e regionale si prospetta più avverso rispetto agli inizi del nuovo millennio.

La crescita economica debole avrà prevedibilmente un impatto negativo sulle condizioni economiche e sociali delle diverse popolazioni; la profonda disuguaglianza e l'ampio compasso tra una rarefatta *élite* privilegiata ed una estesa base povera e indigente lascia presagire un'iterazione delle convulsioni sociali che hanno percorso la maggioranza delle esperienze latinoamericane.

L'alto livello di incertezza, instabilità e volatilità dei sistemi politico-istituzionali, nonché il divario tra l'ampiezza e la complessità dei problemi da risolvere e la modesta capacità dei governi di farvi fronte, preannuncia crisi di governabilità in diversi Paesi della regione.

Il populismo, disposto a far saltare le istituzioni, ammicca e offre una sponda all'intervento militare e attacca la democrazia, ripudiandone valori e principi⁴⁵. Il movimento bolsionarista in Brasile ha rappresentato un esempio recente di tale fenomeno. Democrazie fragili potrebbero deteriorarsi fino a divenire regimi ibridi ovvero scivolare verso un regime autoritario: nessuna prospettiva di apertura democratica sembra per ora dischiudersi, ad esempio, nelle dittature di Venezuela, Cuba e Nicaragua.

Nel 2023, gli elettori latinoamericani saranno chiamati alle urne per votare in tre elezioni generali – sia presidenziali che legislative – in Paraguay, Guatemala e Argentina, nel caso argentino e guatemalteco con la possibilità di un ballottaggio per l'elezione del capo dello Stato. Tale momento elettorale si inserisce nel più ampio contesto di un processo, il cosiddetto super-ciclo elettorale, che è iniziato nel 2021 e si concluderà nel 2024. Durante tale periodo, tutti i Paesi della regione tranne la Bolivia (in cui si sono svolte le elezioni nel 2020) si saranno recati alle urne per rinnovare o confermare i loro presidenti.

Il fitto calendario del 2023 è completato da due elezioni statali in Messico, negli Stati di México e Coahuila, che fungeranno da barometro per le elezioni presidenziali del 2024; in Ecuador si terranno le elezioni locali e un referendum sulla revisione della Costituzione; elezioni regionali di sindaci e governatori si svolgeranno in Colombia; in Cile verranno eletti i membri dell'assemblea costituente e si terrà un plebiscito per approvare o respingere la prossima costituzione; in Perù, tra il malcontento e le convulsioni sociali che attualmente scuotono il Paese, anche se si è concordato di anticipare le elezioni generali ad aprile 2024, non può escludersi la possibilità di un'anticipazione delle elezioni in caso di aggravamento della crisi; ad Haiti si terranno probabilmente le elezioni presidenziali più volte rinviate; in diversi Paesi si svolgeranno elezioni primarie o interne, tra cui Argentina, Panama (in vista delle elezioni generali del 2024), Repubblica Dominicana e Venezuela, ove l'opposizione terrà le primarie per eleggere il prossimo candidato unitario per le elezioni presidenziali del 2024; in Paraguay, in aprile la competizione per l'elezione del nuovo Presidente sarà incentrata sul candidato filogovernativo del *Partido Colorado*, Sebastián Peña (vicino all'ex presidente Horacio Cartes), ed Efraín Alegre (*Partido Liberal Radical Auténtico*), candidato della

⁴⁵ D. Kruijt, K. Koonings (cur.), *Latin American Military and Politics in the Twenty-first Century. A Cross-National Analysis*, London, 2022.

coalizione di opposizione, che riunisce diverse forze politiche; in Guatemala, le elezioni di giugno potrebbero rappresentare un'occasione di parziale assorbimento ovvero di accelerazione del degrado democratico e sociale del Paese verificatosi durante gli ultimi tre mandati presidenziali (Pérez Molina, Morales e Giammattei): i sondaggi mostrano in testa le candidate dell'opposizione Zury Ríos (conservatrice) e Sandra Torres (populista di centrosinistra), e Manuel Condé, candidato filogovernativo, appare sensibilmente distanziato; in Argentina, restano aperte prospettive per l'elezione presidenziale di ottobre sia per le forze politiche attualmente al potere che per i diversi settori dell'opposizione. Cristina Fernández de Kirchner, dopo essere stata condannata in giudizio a sei anni di reclusione e all'interdizione permanente dai pubblici uffici, dapprima si è autoesclusa e, più recentemente, ha cambiato posizione denunciando di essere stata vittima di una “proscrizione”. Non è chiaro se il presidente Alberto Fernández cercherà la rielezione o se si farà da parte per sostenere un altro candidato, che potrebbe essere l'attuale ministro dell'economia Sergio Massa (a seconda dello stato dell'economia e dell'inflazione), o una personalità politica dei peronisti o *kirchneristas*, come Daniel Scioli, Wado de Pedro o Axel Kicillof. Né è chiaro chi guiderà l'opposizione di *Juntos por el Cambio*, poiché vari politici hanno preannunciato la propria volontà di candidarsi, tra cui l'ex presidente Mauricio Macri, il capo del governo della città di Buenos Aires Horacio Rodríguez Larreta, l'ex ministra Patricia Bullrich e alcuni rappresentanti del partito radicale. Tali appuntamenti elettorali saranno in grado di indicare se continuerà il voto punitivo contro le forze politiche al potere (che ha segnato il periodo elettorale 2019-2022), se si assisterà ad un successo dei governi progressisti ovvero a una inversione di rotta del ciclo politico in una direzione favorevole ai governi di centrodestra o di destra, come avvenuto nel 2015 con la vittoria di Macri in Argentina⁴⁶.

Tenendo conto del fitto calendario elettorale previsto, sembra importante monitorare, in primo luogo, la situazione brasiliana. La terza amministrazione di Lula ha avuto un inizio problematico: oltre alla difficile situazione economica e sociale che ha ereditato, lo scorso 8 gennaio ha dovuto affrontare la più grande crisi dal ritorno alla democrazia del Brasile nel 1985: l'attacco alle istituzioni costituzionali perpetrato da manifestanti vicini all'ex presidente Jair Bolsonaro, caratterizzato da atti vandalici contro le sedi dei tre poteri dello Stato. Gli aggressori hanno anche invocato un colpo di stato militare. Il livello di iperpolarizzazione che il Brasile ha subito e la radicalizzazione di settori di destra, violenti e antidemocratici, pongono serie sfide per Lula, soprattutto sul versante della riconciliazione e pacificazione del Paese. A ciò si aggiunga l'urgente esigenza, per il nuovo governo, di soddisfare gli impegni elettorali, soprattutto sul versante dell'attuazione di politiche sociali attive – lotta contro la fame, la povertà e le disuguaglianze – e della riattivazione dell'economia e della generazione di nuova occupazione. Digni di attenzione appaiono altresì l'andamento dei

⁴⁶ A. W. Pereira, *Right-Wing Populism in Latin America and Beyond*, London, 2023; T. Kestler, S. Krause, *Der neue Rechtspopulismus in Lateinamerika aus typologischer Perspektive*, in W. Muno, C. Wagner, T. Kestler, C. Mohamad-Klotzbach (cur.), *Staat, Rechtsstaat, Demokratie*, Berlin, 2022.

negoziati tra il regime autoritario e l'opposizione venezuelana, nella prospettiva dello svolgimento fisiologico delle elezioni presidenziali nel 2024; l'evoluzione dell'attuale crisi sociale e istituzionale in Perù; il sensibile aumento della tensione politica in Bolivia e l'impatto sulla tenuta della democrazia; in Colombia, i progressi nell'attuazione delle riforme di previdenza e sanità, i negoziati con l'ELN e altri gruppi e i risultati delle elezioni locali, test importante per misurare l'attitudine del presidente Petro di consolidare il proprio governo di centrosinistra. In America centrale e nell'area caraibica, oggetto di monitoraggio continueranno ad essere le dittature di Nicaragua e Cuba; l'involuzione autocratica in Salvador; le scelte amministrative di Xiomara Castro in Honduras e di Rodrigo Chaves in Costa Rica; la grave crisi (politica, economica, umanitaria) di Haiti, ormai divenuto un *failed State*.

La crescente percezione di insicurezza a fronte di una criminalità organizzata sempre più diffusa; la battuta d'arresto delle democrazie assediata da populismo, polarizzazione politica e derive autoritarie; rischi di nuove esplosioni di disordini sociali a fronte di economie anemiche e di governi incapaci di intercettare esigenze e bisogni dei cittadini in modo tempestivo ed efficace; una crisi migratoria intraregionale; l'insicurezza alimentare; la perdita di competitività per lo sviluppo della *green economy*; la permanente eclissi diplomatica che riduce la visibilità dell'America centrale e meridionale nel contesto geopolitico globale, rappresentano fattori che nel loro complesso riverberano un quadro a tinte fosche, che non sembra legittimare previsioni ottimistiche nella direzione di un significativo mutamento di rotta a favore di un consolidamento democratico non meramente esile, cagionevole e malfermo. Il pendolo dei regimi politici latinoamericani, tra fremiti autoritari e aneliti democratici, non cessa di oscillare⁴⁷.

Luca Mezzetti
Dip.to di giurisprudenza
Università degli Studi di Bologna
luca.mezzetti@unibo.it

⁴⁷ O. Dabène, *Latin America's Pendular Politics. Electoral Cycles and Alternations*, London, 2023.

