

Il presidenzialismo in Messico: dalla “dittatura perfetta” alla “quarta trasformazione”

di Irene Spigno*

Abstract: Since the beginning of its republican history, Mexico has had a presidential form of government. Mexican presidentialism developed and functioned utterly different than the US prototype from which it was deeply inspired. This distancing was also possible thanks to various extra-legal factors, which weakened the system of checks and balances, attributing unquestionable supremacy to the executive power, in whose hands political power is concentrated. This text analyzes the distinct stages of Mexican presidentialism from its origins through the “perfect dictatorship”, the democratic transition, and the “fourth transformation”.

Keywords: presidentialism, Mexico, perfect dictatorship, fourth transformation, political alternation, democratic transition.

1. Premessa. Le origini del sistema presidenziale messicano

Sin dall’inizio della sua storia repubblicana¹, il Messico ha avuto una forma di governo presidenziale. La Costituzione messicana del 1824, la prima dopo l’indipendenza², introdusse il presidenzialismo³, poi mantenuto anche nelle due successive costituzioni, quella del 1857 (seppur con l’introduzione di elementi che rafforzavano il potere legislativo) e quella attuale del 1917. La scelta di tale forma di governo per il nuovo Paese indipendente non era il frutto di una tradizione costituzionale preesistente, quanto piuttosto di un

* Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale comparato e direttrice generale dell’Accademia Interamericana dei Diritti Umani (Messico).

¹ La Prima Repubblica Federale messicana fu proclamata il 1 novembre 1823 dal Congresso Costituente, mesi dopo la dissoluzione dell’Impero messicano di Agustín de Iturbide. La Repubblica fu istituita formalmente il 4 ottobre 1824 con la promulgazione della Costituzione federale degli Stati Uniti Messicani approvata in quell’anno: *ex plurimis* cfr. C. Alvear Acevedo, *Historia de México*, Ciudad de México, 2004, 202 e ss.

² L’indipendenza del Messico fu la conseguenza di un processo politico e sociale risolto con le armi, che pose fine al dominio spagnolo nella maggior parte dei territori della Nuova Spagna e diede inizio al Primo Impero Messicano di Agustín de Iturbide. Sul processo di indipendenza si v. A. Sánchez Andrés, *La independencia de México, 1810-1821*, Madrid, 2011. Sull’Impero messicano si v. T.E. Anna, *The Mexican Empire of Iturbide*, Nebraska, 1990.

³ Si v. F.J. Gaxiola, *El régimen presidencial mexicano. I. Orígenes del sistema presidencial (Génesis del Acta Constitutiva de 1824)*, in *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo II, 6, 1952, 27.

esperimento politico derivato dalla forte *vis atractiva* esercitata dalla Costituzione degli Stati Uniti d'America del 1787⁴.

Nonostante entrambe le carte costituzionali – la statunitense e la messicana – rinvenissero la propria *ratio* nel raggiungimento dell'indipendenza e condivisero un dettato costituzionale simile, il presidenzialismo messicano si è sviluppato e ha funzionato in modo completamente diverso rispetto a quello del Paese vicino⁵. Tale distanziamento è giustificato probabilmente anche dal fatto che la Costituzione americana non è stata l'unica fonte di influenza sul costituzionalismo messicano appena nato⁶. Inoltre, il presidenzialismo

⁴ In realtà, la Costituzione messicana de 1824 è stata fortemente influenzata anche dalla Costituzione spagnola del 1812, in particolare per quanto riguarda la previsione del sigillo ministeriale per l'approvazione di leggi, regolamenti e altri atti del potere esecutivo, così come nelle relazioni tra potere esecutivo e legislativo e nella determinazione di alcune delle competenze del presidente: si v. A. Martínez Báez, *El Ejecutivo y su gabinete*, in *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo II, 6, 1952, 54-55. Sull'influenza del presidenzialismo statunitense nel costituzionalismo messicano si v. anche D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 130, 2011, 283-307, 284 ss.

⁵ Tra le principali differenze tra i due sistemi vi è la modalità di elezione del presidente. Mentre negli Stati Uniti i cittadini designano un numero di grandi elettori equivalente alla somma dei deputati e senatori che ogni Stato ha nel Congresso federale, la Costituzione messicana del 1824 (artt. 79 e ss.) stabiliva la facoltà dei congressi locali di nominare due persone, e da questo totale, la Camera dei Deputati dichiarava eletta la persona che aveva ottenuto il maggior numero di voti a livello locale congressi locali. In questo modo la Costituzione non faceva altro che attribuire un potere enorme alle oligarchie locali, favorendo il fenomeno del cd. *caciquismo*, inteso come una forma distorta di governo locale attraverso la quale un leader politico ha il controllo totale di una società rurale espressa come clientelismo politico. Questo sistema ha avuto la sua espressione più diffusa in America Latina in diversi periodi della sua storia. Sul sistema di elezione presidenziale nella Costituzione messicana del 1824 si v. D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit., 286. Sul fenomeno del *caciquismo* cfr. AA.VV., *Caciquismo y poder político en el México rural*, Siglo XXI, 1978. Le somiglianze sono scomparse quando il sistema costituzionale messicano adottò il meccanismo del plebiscito introdotto da Luigi Napoleone Bonaparte nel 1851, sulla base della Costituzione francese del 1848. Il modello bonapartista accentuò il carattere personalista del potere presidenziale e rappresentò una svolta radicale in relazione al modello statunitense: D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit., 287. Cfr. anche J. Carpizo, *Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 39, 2006, 57-91, secondo il quale, tra le ragioni per cui le forme di governo presidenziali dei paesi dell'America Latina vi sono gli interessi dei gruppi oligarchici, la forte instabilità politica ed economica, il ritardo tecnologico, la debolezza del sistema delle comunicazioni, l'insicurezza della viabilità, la presenza dei *caudillos*, il sottosviluppo, la corruzione, la mancanza di credibilità dei partiti. Di conseguenza, l'iperpresidenzialismo caratterizzato dalla prevalenza del potere esecutivo su quello legislativo non dipende solamente dal disegno costituzionale quanto piuttosto dalla creazione di competenze meta-costituzionali, da una forte tendenza alla personalizzazione del potere e a esercitarlo in modo paternalista: su questo punto si v. J. Orozco e D. Zovatto, *Alcance de los poderes presidenciales en los países latinoamericanos*, in A. Ellis, J. Orozco e D. Zovatto (coords.), *¿Cómo hacer que funcione el sistema presidencial? Making presidentialism work*, Mexico, 2009, 67.

⁶ Il costituzionalismo messicano è stato influenzato anche dal pensiero francese di Rousseau, Montesquieu e Sièyes e dalle carte costituzionali del 1791, 1793 e 1795, dal

messicano si è sviluppato anche grazie a vari fattori extra-giuridici che hanno portato al superamento del sistema di *checks and balances* della forma di governo statunitense (comunque presenti anche nella Costituzione messicana anche se con una struttura molto più debole), attribuendo una certa supremazia al potere esecutivo, nelle cui mani si è concentrato il potere politico.

Tali circostanze hanno dato vita, sin dalle origini, a un presidenzialismo “puro”⁷ e autoritario, nel quale il Presidente della Repubblica ha sempre concentrato una grande fetta di potere fino al punto di modificare *de facto* la stessa Costituzione⁸, esercitando un penetrante controllo sia sull’organo legislativo che sul potere giudiziario e sui governi statali.

Tale concentrazione del potere è stata possibile non solo grazie al dettato costituzionale (il quale, come vedremo più avanti, riconosce competenze e facoltà molto ampie al Presidente) ma anche – e specialmente – grazie allo sviluppo di tutta una serie di facoltà “meta-costituzionali” di natura politica e culturale. Lo sviluppo di tali ultime facoltà, comunque sostenute da tutti gli attori politici e di fatto esercitate dal titolare del potere esecutivo come se si trattasse di attribuzioni legittime, rispondeva alla necessità di concentrare un potere altamente disperso. La fine della Rivoluzione del 1910⁹, che segnò la caduta del regime di Porfirio Díaz¹⁰, provocò una profonda crisi istituzionale segnata da una forte

costituzionalismo britannico e dalle opere, tra gli altri, di Locke e Blackstone: cfr. J. Carpizo, *En búsqueda del ADN y las influencias en algunos sistemas presidenciales y parlamentarios*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 2008, 184 e dello stesso A., cfr. anche *Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina*, cit., 70.

⁷ Su questa definizione si v. J. Carpizo, *México: presidencialismo puro (1978)*, in I.B. Flores Mendoza (a cura di), *Doctrina constitucional mexicana*, México, 2017, 369 ss.

⁸ In questo senso si è espresso L.E. Ríos Vega, *La responsabilidad del poder presidencial en México. Un debate actual*, in *Teorder*, 25, 2019, 104-131, 105, sottolineando come durante poco più di 100 anni di esistenza, la Costituzione messicana è stata sottoposta a oltre 700 riforme, la maggior parte delle quali presentate dal Presidente della Repubblica e nella grande maggioranza dei casi per concentrare più potere nel Governo. Su questo punto è possibile citare anche i lavori di C. Elizondo Mayer, *El Estado mexicano después de su reforma*, in *Política y Gobierno*, II, 1, 1995, 95-113, S.E. Gutiérrez e R.R. Sánchez, *La Constitución mexicana al final del siglo XX*, México, 1995 e L. Béjar Algazi, *Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo*, in *Revista Mexicana de Sociología*, 74, 4, 2012, 614-647.

⁹ La Rivoluzione messicana fu un conflitto armato iniziato il 20 novembre 1910, come conseguenza del malcontento popolare nei confronti della dittatura di Porfirio Díaz, che aveva governato il Paese per più di trent’anni (dal 1876 al 1911) e che avrebbe portato a una guerra civile che trasformò radicalmente la struttura politica e sociale del Paese. La Rivoluzione iniziò con la rivolta guidata da Francisco I. Madero, che si oppose alla rielezione alla presidenza del generale Porfirio Díaz. Seppur è vero che durante i 35 anni del cd. *porfiriato*, il Messico conobbe una notevole crescita economica e stabilità politica, questi risultati furono raggiunti con alti costi sociali, pagati dagli strati più deboli della società e dall’opposizione politica al regime di Díaz. Durante il primo decennio del XX secolo scoppiarono diverse crisi in vari ambiti della vita nazionale, a testimonianza del crescente malcontento di alcuni settori nei confronti del Porfiriato: sulla Rivoluzione messicana si v. *ex plurimis* L. Barrón, *Historias de la Revolución mexicana*, México, 2019.

¹⁰ Si v. *supra* nota n. 9.

frammentazione del potere tra diversi attori politici e sociali, alla quale fecero seguito vari anni di conflitti tra i diversi leader politici e militari locali (i cd. *caudillos*) che, nella maggior parte dei casi, si risolvevano in violentissimi conflitti civili.

In questo contesto di confusione generalizzata, Venustiano Carranza¹¹ guidò il cd. “movimento costituzionalista”, cercando di concentrare il potere in un sistema presidenziale forte, che sarà poi recepito durante il processo costituente del 1917¹², per evitare quella “tendenza aggressiva e invasiva” da parte del potere legislativo contro l’esecutivo favorita dalla Costituzione del 1857 che, secondo parte della dottrina¹³, era stata una delle condizioni che avevano favorito la presidenza quasi dittatoriale di Benito Juárez¹⁴ e la successiva dittatura del generale Porfirio Díaz.

Ciononostante, come si vedrà nelle pagine che seguono, la previsione costituzionale di *checks and balances* non impedì una nuova concentrazione del potere politico nella figura del Presidente. Si trattava in effetti di un sistema di pesi e contrappesi tendenzialmente debole e orientato a privilegiare il potere esecutivo. Tale debolezza è stata una delle principali cause della nascita delle facoltà meta-costituzionali del Presidente, che cominciarono a svilupparsi dopo l’entrata in vigore del testo costituzionale del 1917.

Questa forma di presidenzialismo, definita come *tradizionale*¹⁵, è stata accompagnata e supportata dall’egemonia di un partito unico (il *Partido*

¹¹ Venustiano Carranza fu un politico e militare, protagonista della Rivoluzione del 1910 e successivo presidente del Messico. Fu assassinato il 21 maggio 1920 durante la ribellione di Agua Prieta guidata da Álvaro Obregón contro il suo Governo. Sul suo ruolo durante la Rivoluzione si v. A. Knight, *The Mexican Revolution: Counter-revolution and Reconstruction*, Nebraska, 1990.

¹² La Costituzione del 1917 sopprime alcuni poteri che il testo del 1857 conferiva al Congresso, come ad esempio la possibilità di sottoporre a *impeachment* il Presidente, e ampliò notevolmente i poteri del capo dello Stato e del Governo. Su questo punto si v. D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit., 289-290.

¹³ Su questo punto si v. E. Rabasa, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, 9 ed., México, 2002, 114.

¹⁴ Benito Juárez è stato un avvocato e politico messicano, di origine indigena (di etnia zapoteca). È stato Presidente del Messico più volte, dal 21 gennaio 1858 al 18 luglio 1872, svolgendo un ruolo cruciale nella formazione dello Stato messicano e nel suo consolidamento come Repubblica: cfr. P. Galeana, *Benito Juárez. El hombre y el símbolo*, México, 2022.

¹⁵ Si vedano a tale proposito i modelli di presidenzialismo proposti in D. Valadés, *Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano*, in A. Ellis, J. Orozco e D. Zovatto (coords.), *¿Cómo hacer que funcione el sistema presidencial?*, cit., 429-476, 439, secondo il quale in America latina vi sono tre modelli di presidenzialismo: il “tradizionale” (che si identifica con un esercizio autoritario del potere, fortemente concentrato nella persona che detiene il titolo di presidente, nei confronti della quale i controlli politici e giurisdizionali non rappresentano una effettiva garanzia dei diritti fondamentali); il “transitorio” (che corrisponde a una fase di sviluppo in cui esistono effettivi controlli giurisdizionali, ma in cui i controlli politici non hanno ancora raggiunto il pieno sviluppo); e il “democratico” (nel quale sono presenti controlli politici e giurisdizionali).

Revolucionario Institucional – PRI)¹⁶ per oltre 70 anni e dalla definizione di un modello di successione presidenziale¹⁷ (sul quale si veda *infra* par. 2).

Il presidenzialismo autoritario messicano cominciò a entrare in crisi a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, crisi che raggiungerà il culmine prima nel risultato delle elezioni legislative del 1997, che permise un processo di alternanza politica a causa della perdita della maggioranza parlamentare per il PRI, e poi con l'elezione presidenziale del 2000, quando la Presidenza della Repubblica fu vinta per la prima volta nella storia da un candidato del *Partido de Acción Nacional* (PAN): Vicente Fox Quesada (sulla transizione e la successiva alternanza politica, si v. *infra* par. 3).

Nel 2018, dopo due mandati presidenziali governati dal PAN (2000-2006 e 2006-2012) e uno dal PRI (2012-2018), le elezioni presidenziali sono state vinte dal partito Morena e il suo fondatore, Andrés Manuel López Obrador, ottenendo oltre il 53% dei voti nazionali, è l'attuale Presidente della Repubblica, riuscendo anche a far ottenere al suo partito la maggioranza al Congresso Nazionale, ritornando così a una situazione di “governo unificato”.

Il presidenzialismo messicano è quindi entrato in una nuova tappa, quella della cd. “quarta trasformazione”¹⁸ che per molti aspetti (tra i quali il “controllo” del potere legislativo, grazie alla maggioranza dei seggi parlamentari vinti dallo stesso partito del Presidente) “profuma di restaurazione” (sulla quale si v. *infra* par. 4).

Nelle pagine che seguono, si analizzeranno quindi le distinte tappe del presidenzialismo messicano facendo riferimento non solamente alle disposizioni costituzionali, che sicuramente rappresentano un punto di partenza fondamentale, quanto piuttosto allo sviluppo che queste disposizioni hanno avuto nella pratica nelle diverse tappe della storia costituzionale messicana.

Chiude il testo un paragrafo di riflessioni finali sullo stato di salute del presidenzialismo messicano.

2. La Costituzione del 1917 e la “dittatura perfetta”

¹⁶ Uno dei principali protagonisti della costruzione e del consolidamento del presidenzialismo autoritario messicano è stato quello che sarà poi il partito egemonico per oltre 70 anni: si trattava del *Partido Nacional Revolucionario* (PNR, 1929-1938), poi convertitosi in *Partido Revolucionario Institucional* (PRI).

¹⁷ Tale pratica di successione presidenziale è stata identificata con l'espressione “*dedazo*”: a tale proposito si v. L.A. Lomnitz e F. Gorbach, *Entre la continuidad y el cambio. El ritual de la sucesión presidencial*, in *Revista mexicana de sociología*, 1998, 61-83.

¹⁸ Si parla di “quarta trasformazione” in quanto, sin dall'inizio del suo mandato, l'attuale presidente López Obrador ha considerato il suo Governo come il quarto momento chiave della storia messicana dopo l'indipendenza (intesa come il movimento armato per liberarsi da 300 anni di dominio spagnolo e che ebbe luogo dal 1810 al 1821), la riforma (la guerra tra liberali e conservatori dal 1858 al 1861 e dalla quale sorsero le *Leyes de Reforma*, tra le quali spicca la separazione tra Chiesa e Stato) e la rivoluzione (il conflitto armato contro il regime di Porfirio Díaz tra il 1910 e il 1917). Sulla “quarta trasformazione” cfr. H.E. Saéz A., *Cuarta transformación. Antecedentes y perspectivas*, in *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, 89, 2019, 83-102.

Secondo quanto previsto dalla vigente Costituzione del 1917, il potere esecutivo (definito dalla stessa Costituzione come “supremo”¹⁹) è esercitato da un organo monocratico, il “Presidente degli Stati Uniti Messicani”, eletto direttamente dal popolo (art. 81) che può anche revocarlo grazie a una recente modifica della Costituzione²⁰.

Il Presidente può rinunciare al suo incarico solo per gravi motivi (art. 86), previa convalida del Congresso. Il mandato presidenziale ha una durata di sei anni (originamente la durata dell’incarico presidenziale era di quattro anni, poi ampliato a sei con la riforma del 1928²¹) e non può essere rieletto.

Il testo originario della Costituzione, oltre a stabilire che il Presidente non avrebbe mai potuto essere rieletto²², escludeva tale possibilità anche per chi lo avesse sostituito nel caso di assenza permanente o temporale. Tale divieto era limitato solamente al periodo immediatamente successivo: di conseguenza, i Presidenti *ad interim* provvisori o sostitutivi avrebbero potuto essere eletti successivamente. Due riforme costituzionali, approvate nel 1927²³ e 1928²⁴, modificarono l’art. 83 della Costituzione, introducendo la possibilità della rielezione²⁵, per una sola volta, non consecutiva²⁶. La

¹⁹ Secondo l’art. 80 della Costituzione “*Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará «Presidente de los Estados Unidos Mexicanos»*”.

²⁰ La riforma costituzionale dell’art. 81 è stata pubblicata nel *Diario Oficial de la Federación* il 20 dicembre del 2019. Il referendum si è svolto per la prima volta nella storia messicana il 10 aprile 2022, parteciparono il 17% degli aventi diritto al voto (essendo necessario un quorum minimo del 40%), il 90% dei quali votò a favore della permanenza nell’incarico dell’attuale Presidente Andrés Manuel López Obrador.

²¹ Tale riforma è stata pubblicata nel *Diario Oficial de la Federación* il 24 gennaio 1928.

²² Il divieto di rielezione sancito nella versione originaria dell’art. 83 della Costituzione messicana fu il prodotto dell’esperienza degli ultimi decenni della storia messicana, dato che prima della rivoluzione del 1910, un Presidente poteva essere rimosso solo con le armi o con la morte (come successe con Santa Anna, Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz, che tra i 4 governarono 58 dei primi 90 anni del Messico indipendente) e dello spirito del movimento armato del 1910 capeggiato da Francisco I. Madero contro il Presidente Díaz, la cui bandiera principale era proprio il principio di non rielezione visto che Díaz aveva governato dal 1876 al 1911 in modo quasi ininterrotto. Sulla rielezione in Messico si v. L.E. Ríos Vega e C.A. Dávila Aguilar, *México: de la no reelección presidencial como garantía de estabilidad política, al debate contemporáneo*, in L.E. Ríos Vega e I. Spigno (dirs.), Y. Esquivel Alonso e C.A. Dávila Aguilar (coords.), *La reelección en América Latina en el siglo XXI*, México, 2021, 3-39.

²³ Riforma pubblicata nel *Diario Oficial de la Federación* il 22 gennaio 1927.

²⁴ Riforma pubblicata nel *Diario Oficial de la Federación* il 24 gennaio 1928.

²⁵ Tale riforma fu promulgata dal presidente Plutarco Elías Calles, che nel 1924 era stato scelto dall’allora presidente Álvaro Obregón Salido. Sul fenomeno della “successione presidenziale”, si v. *infra*.

²⁶ Grazie a tale riforma, si presentò come candidato Álvaro Obregón Salido, che era già stato Presidente della Repubblica nel periodo 1920-1924, che fu eletto per la seconda volta nel 1928 (gli altri due candidati, Arnulfo Gómez e Francisco Serrano furono uccisi): cfr. J. Carpizo, *Notas sobre el presidencialismo mexicano*, in M. Kaplan (comp.), *Estado, derecho y sociedad*, México, 1981, 21-22. Obregón non iniziò nemmeno il suo secondo mandato presidenziale in quanto fu ucciso pochi giorni dopo l’elezione: si v. P. Castro Martínez, *El asesinato del general Álvaro Obregón: las caras de un imaginario dividido*, in *Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 61, 2006, 143-168.

rielezione è stata poi definitivamente eliminata nel 1933²⁷, e costituisce ancora oggi una importante caratteristica del costituzionalismo messicano. La necessità di vietare la rielezione del Presidente risponde a ragioni storico-politiche legate alla circolazione delle élite politiche, nonché al bisogno di impedire un'accumulazione eccessiva di potere²⁸, come era avvenuto nel caso dei generali Porfirio Díaz e Álvaro Obregón Salido²⁹. Entrambi, in diversi momenti storici, si erano in un primo momento battuti contro la rielezione, per poi, dopo aver raggiunto il potere, promuovere delle riforme al testo della Costituzione per poter essere rieletti³⁰.

Secondo l'art. 82 della Costituzione messicana, affinché una persona possa essere eletta alla Presidenza della Repubblica³¹, deve avere i seguenti requisiti: 1) possedere la cittadinanza messicana per nascita, 2) avere il pieno godimento dei propri diritti civili e politici, 3) essere figlio o figlia di padre o madre messicani³² e 4) risiedere da almeno vent'anni nel Paese. L'età minima per poter partecipare alle elezioni è di 35 anni (già compiuti al momento dell'elezione) e aver risieduto nel Paese per l'intero anno precedente. Inoltre, la persona candidata alla presidenza non deve appartenere allo stato ecclesiastico né essere ministro di alcun culto e, nei 90 giorni prima dell'elezione, nel caso di una persona facente parte dell'esercito, non deve essere stata in servizio attivo. Allo stesso modo, la persona candidata alla presidenza non può ricoprire la posizione di Segretario o Sottosegretario di Stato, Procuratore Generale della Repubblica, e non può essere titolare del potere esecutivo di alcun ente federativo (a meno che non lasci tale incarico 90 giorni prima delle elezioni)³³.

La Costituzione messicana attribuisce al Presidente numerose funzioni che sono di vitale importanza per il funzionamento dello Stato e che possono essere suddivise in tre categorie: di indirizzo politico, normativo-legislative ed esecutivo-amministrative³⁴.

Tra le prime, vi sono le competenze dirette a guidare l'azione del Governo sia all'interno del Paese che di fronte alla comunità internazionale. Tra queste vi rientrano la programmazione della politica di Stato e, in particolare, la politica economica, estera e di sicurezza. Inoltre, la persona

²⁷ Riforma pubblicata nel *Diario Oficial de la Federación* il 29 aprile 1933. L'articolo 83 è stato poi modificato anche nel 2012 (si v. il *Diario Oficial de la Federación* del 9 agosto 2012) e nel 2014 (si v. il *Diario Oficial de la Federación* del 10 febbraio 2014). Sulla rielezione in Messico si rinvia a L.E. Ríos Vega, C.A. Dávila Aguilar, *México: de la no reelección presidencial como garantía de estabilidad política, al debate contemporáneo*, cit.

²⁸ Si v. M.A. Casar, *Sistema Político Mexicano*, México, 2012, 52.

²⁹ Si v. *supra* nota n. 27.

³⁰ Si v. F. Tena, *Derecho constitucional mexicano*, México, 1998, 451.

³¹ Si v. quanto previsto dall'art. 82 Cost.

³² L'ultimo emendamento a questo articolo – pubblicato nel *Diario Oficial de la Federación* il 1 luglio 1994 – ha consentito al candidato di essere figlio di almeno un padre messicano e non di entrambi come precedentemente stabilito. Per un approfondimento sui requisiti previsti dalla Costituzione per essere Presidente della Repubblica si v. J.A. Estrada Marún, *El Poder Ejecutivo*, in M. Santiago Juárez (coord.), *La Cámara de Diputados a 100 años de la Constitución de 1917*, México, 2018, 117 ss.

³³ Si vedano a tale proposito le riforme pubblicate nel *Diario Oficial de la Federación* il 19 luglio 2007, il 10 febbraio 2014 e il 29 gennaio 2016.

³⁴ Per un approfondimento delle facoltà e competenze della persona titolare del potere esecutivo si v. J.A. Estrada Marún, *El Poder Ejecutivo*, cit., 121 ss.

titolare del potere esecutivo ha anche ampi poteri con riferimento alla nomina e revoca (a sua discrezione e in modo diretto) dei Segretari di Stato (art. 89-II), i quali ultimi sono responsabili solo nei suoi confronti. Tali disposizioni erano previste già nella Costituzione del 1824 e sono state riprese senza sostanziali modifiche nel testo del 1917³⁵. L'unica modifica di natura formale è stata apportata nel 1994: l'introduzione della ratifica del Senato nel processo di nomina del Procuratore Generale della Repubblica. Inoltre, il Presidente nomina, anche in questo caso con la ratifica del Senato, ambasciatori, consoli e alcuni membri delle forze armate.

I poteri normativi dell'organo esecutivo sono particolarmente importanti perché gli consentono di influenzare in modo importante il processo legislativo, sia per promuovere che per impedire l'emanazione di nuove leggi³⁶, mediante l'apposizione del veto presidenziale. Tale potere è inteso, secondo quanto previsto dall'art. 72, come la facoltà del Presidente di respingere, in tutto o in parte, un disegno di legge che in questo caso sarà restituito alla Camera di provenienza che lo dovrà discutere e votare di nuovo. Il veto presidenziale può essere superato solo se il disegno di legge viene approvato dalla maggioranza dei 2/3 della Camera.

Nel sistema presidenziale messicano attuale non è presente un Consiglio dei ministri, che invece era presente nella Costituzione del 1857 e nella versione originaria del testo del 1917³⁷, anche se la sua competenza era piuttosto limitata, essendo richiesta solamente con riferimento alla dichiarazione dello stato di eccezione previsto dall'art. 29 della Costituzione.

Accanto alle già ampie competenze previste nelle disposizioni costituzionali, si sono sviluppate varie facoltà e poteri "meta-costituzionali" che hanno contribuito in modo importante a consolidare quello messicano come un presidenzialismo forte e tendenzialmente autoritario, permettendo ai diversi Presidenti non solo di controllare il Governo e l'amministrazione pubblica, ma anche gli altri poteri dello Stato (legislativo e giudiziario) così come i governi delle entità che costituiscono la Repubblica messicana.

La creazione di tali competenze non esplicitate nel testo della Costituzione, ma che per decenni sono state un elemento fondamentale del contesto culturale e politico del Paese, rappresenta un correttivo al periodo

³⁵ Il sistema presidenziale previsto nella Costituzione del 1917 riprende molte delle principali caratteristiche di questa forma di governo presenti già nel testo costituzionale del 1824, come appunto con riferimento al veto presidenziale ma anche per l'esistenza di un parlamento bicamerale che si riunisce in un solo periodo di sessione e la forma per convocare le sessioni straordinarie del congresso (inizialmente non previsto nel testo originario del 1917 ma introdotto poi nel 1923). La Costituzione del 1857 aveva invece previsto una forma di governo presidenziale con delle caratteristiche diverse dovute a un rafforzamento del potere legislativo: non era previsto il veto presidenziale, il Parlamento era unicamerale e si riuniva in due periodi di sessioni. La forma di governo prevista dal testo costituzionale del 1857 collocava il potere legislativo al centro del potere, posteriormente modificata con le riforme del 1874 che fecero rivivere la struttura costituzionale introdotta nel 1824: cfr. J. Carpizo, *La estructura del Gobierno en la Constitución de 1824*, in *La Constitución Federal de 1824*, México, 1976, 67-68.

³⁶ Si v. A. Escamilla e R. Sánchez, *Las facultades constitucionales del ejecutivo en América Latina: entre la concentración y dispersión del poder*, in *Estudios Políticos*, 37, 2016, 111-141.

³⁷ Si veda la riforma all'art. 29 realizzata nel 1981 e pubblicata nel *Diario Oficial de la Federación* il 21 aprile.

di profonda instabilità politica e dispersione del potere a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione del 1917³⁸.

In particolare, la creazione nel 1929 del *Partido Nacional Revolucionario* (che poi si convertirà nel *Partido Revolucionario Institucional* – PRI) contribuì in modo importante a questo processo. Il PNR nacque dall'unione di diversi partiti: tale natura “federativa” obbligò i Presidenti ad integrare la propria squadra di governo con personalità rappresentative delle varie correnti integrate nel nuovo partito. Tale dinamica, anziché indebolire la figura presidenziale, gli metteva a disposizione un ampio numero di protagonisti della vita politica messicana, consentendo la costruzione di coalizioni di governo solide che offrivano un importante sostegno al Presidente nel Congresso³⁹. Tale processo è stato possibile anche grazie alla forte coesione e disciplina che ha sviluppato il PRI: il Presidente era allo stesso tempo, capo dell'esecutivo e del partito ufficiale. Tale simbiosi sfociò in un binomio indissolubile di sostegno e collaborazione⁴⁰: il capo del Governo era l'amministratore principale del partito, che serviva incondizionatamente gli interessi dell'esecutivo (che in una certa misura erano anche i suoi interessi). In cambio, il partito garantiva l'appoggio politico, elettorale e sociale, nonché la disciplina dei suoi iscritti e, per estensione, a tutti coloro che appartenevano ai vari settori e corporazioni ad esso legati⁴¹.

In tal guisa, il sistema presidenziale messicano combinava tendenze democratiche e autoritarie, riuscendo a radicarsi nelle strutture politico-amministrative, anche grazie alla quasi totale assenza di controlli ed equilibri con gli altri poteri che erano di fatto subordinati all'esecutivo.

³⁸ In particolare, il periodo 1917-1929 si caratterizzò per una profonda instabilità politica, dato che i principali leader della rivoluzione istituzionale del 1910 si contendevano il potere con la violenza, per mezzo di tradimenti e omicidi. Tale contesto di confusione del Paese è stata la principale causa di un disegno costituzionale di un presidenzialismo forte. A tale proposito si vedano J.A. Crespo, *Del absolutismo presidencial al presidencialismo débil*, in A. Aziz Nassif e J. Alonso Sánchez (coords.), *Globalización, poderes y seguridad nacional. El Estado mexicano: herencias y cambios*, México, 2005, 147 ss. e F. Serrano Migallón, *Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México*, Mexico, 2006, 6 ss.

³⁹ Si v. D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit., 294.

⁴⁰ Cfr. J. Silva-Herzog, *El antiguo régimen y la transición en México*, México, 1999, 23.

⁴¹ Dalla sua nascita e fino agli anni Novanta del secolo scorso, il PRI è riuscito a collocare i suoi candidati sia alla presidenza che in oltre l'80% delle posizioni elette dal popolo nei diversi livelli di governo del Paese: cfr. M.A. Casar, *Las bases político-institucionales del poder presidencial*, in B. Nacif Hernández e C. Elizondo Mayer-Serra (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, Mexico, 2002, 41-78. In questo lungo periodo il controllo politico si concentrò nelle mani del potere esecutivo e del PRI, configurando un sistema partitico egemonico in cui, sebbene esistesse la concorrenza, non vi era alcuna competitività: cfr. L. Gómez Jiménez e A. León Pérez, *Presidenzialismo mexicano: debilitamiento de los contrapesos y controversias con poderes federales*, in *Política y Cultura*, 57, 2022, 9-36, spec. 22. Nonostante quella che il Presidente esercitava sul PRI fosse una leadership informale, si trattava di un'altra importante fonte di potere per i titolari del potere esecutivo, che autorizzavano le liste dei candidati al Congresso e assegnavano le candidature al governo di ogni stato della Federazione. Questa anomalia evidentemente contravveniva alle linee guida democratiche ma dava al Presidente la centralità della politica nazionale e penetrava nella struttura politica-amministrativa messicana definendola: D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit., 294-295.

Tale schema di potere durò per oltre 70 anni (dal 1929 al 2000) configurando quella che viene definita come la “dittatura perfetta”. Una delle principali regole della “dittatura perfetta” è stata quella di garantire l’impunità del Presidente. Si trattava di una immunità praticamente assoluta che ha permesso ai diversi Presidenti di esercitare il potere in modo stabile e tendenzialmente assoluto nei sei anni di mandato durante i quali, di fatto, sceglieva anche il proprio successore⁴², così come designava e rimuoveva i governatori statali, ed esercitava un penetrante controllo politico dei poteri pubblici mediante l’“approvazione” delle persone che conformavano il potere legislativo e quello giudiziario. L’esercizio di tali competenze meta-costituzionali – la cui permanenza era giustificata anche dalla mancanza di trasparenza nei processi elettorali – implicava, quindi, l’assenza di un potere legislativo indipendente (le Camere erano degli strumenti di ratifica delle iniziative legislative e delle decisioni politiche del titolare del potere esecutivo) e di fatto il potere giudiziario era sottomesso alla volontà del Presidente⁴³, incidendo in modo rilevante sul sistema di pesi e contrappesi creato dalla stessa Costituzione.

Tali circostanze condussero a una situazione di eccessi presidenziali che, anche a causa dei movimenti sociali degli anni Sessanta del secolo scorso, fecero entrare in crisi il sistema presidenziale messicano.

3. La crisi del presidenzialismo autoritario: alternanza politica e transizione democratica

La crisi del presidenzialismo autoritario cominciò negli anni Settanta, momento nel quale il cd. “sistema priista” iniziò a soffrire una forte instabilità provocata in parte dai movimenti sociali che agitarono la società messicana un decennio prima, che reclamavano una certa apertura politica e la democratizzazione dello Stato, ma anche dall’esaurimento del modello economico del *welfare state*, che portò il regime a introdurre il modello neoliberale⁴⁴. Lo Stato si è quindi trovato a fronteggiare contemporaneamente più problemi strutturali: far fronte alle esigenze di una popolazione in crescita e al fallimento di un modello di sviluppo economico (quello dello Stato benefattore). Ha dovuto altresì assimilare un cambiamento culturale di grandi dimensioni, modificando i reali meccanismi politici del sistema presidenziale nonché le regole ad esso associate⁴⁵.

Da un lato, questi movimenti diedero impulso a varie riforme costituzionali e legislative, adottate a partire dal 1977, specialmente in

⁴² La dottrina ha evidenziato tra le principali attribuzioni meta-costituzionali del presidente, quella che attribuiva *de facto* al Presidente il controllo del partito al Governo (composto dall’alleanza PNR-PRM-PRI) e per designare il successore alla Presidenza. Sulla successione presidenziale si v. J.G. Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, 2015.

⁴³ Su questo punto si vedano P. González Casanova, *La democracia en México*, México, 1967 e J.R. Cossío, *Cambio social y cambio jurídico*, México, 2001.

⁴⁴ Si v. F. Torres e A. Rojas, *Política económica y política social en México: desequilibrio y saldos*, in *Problemas del desarrollo*, 46, 182, 2015, 41-66.

⁴⁵ Cfr. R. Becerra, P. Salazar e J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, México, 1999, 15-16.

materia elettorale e provocarono la frammentazione e la diminuzione della disciplina all'interno del PRI. Innanzitutto, la riforma elettorale del 1977, promossa durante il Governo di José López Portillo con l'obiettivo di rispondere alle preoccupazioni sociali e alle richieste dell'opposizione, prevedeva la "costituzionalizzazione" dei partiti politici⁴⁶. L'inclusione dei partiti nel testo della Costituzione non rappresentò solo un dato formale (che, a partire da questo momento, aumentarono le richieste per rafforzare il sistema rappresentativo nel suo complesso⁴⁷). Tali riforme rinvenivano la propria *ratio* nella necessità di rafforzare il potere legislativo mediante l'adozione di misure che garantissero il multipartitismo e rafforzassero l'opposizione, tra le quali l'eliminazione delle restrizioni alla formazione dei partiti politici (consentendo così al Partito Comunista di uscire allo scoperto e iniziare a partecipare ai processi elettorali e al Partito conservatore di accedere a più posizioni di potere).

Alla fine degli anni Ottanta, il deterioramento del vecchio regime priista era più che evidente. Le vecchie pratiche politiche e i principi rivoluzionari erano già superate. Successive riforme costituzionali, in cicli sempre più brevi (1986, 1990, 1993, 1994, 1996) affinarono il sistema elettorale fino a farlo diventare completamente autonomo dal Governo e dotato di adeguati strumenti di garanzia.

Tra le principali riforme si segnala l'approvazione nel 1977 della *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*⁴⁸ (poi sostituita nel 1986 durante la presidenza di Miguel de la Madrid, dal *Código Federal Electoral*) che incise anche sulla certezza, legalità e specialmente credibilità dei processi elettorali⁴⁹, profondamente messa in dubbio dal fatto che l'organizzazione delle elezioni rientrava tra le principali competenze dello stesso Presidente della Repubblica, dato che la versione originaria della Costituzione attribuiva alla Camera dei Deputati la facoltà di costituirsi collegio elettorale con riferimento all'elezione del Presidente, essendo quest'ultimo incaricato, mediante la *Secretería de Gobernación*, a organizzare i processi elettorali.

⁴⁶ Cfr. J. Carpizo e J. Madrazo, *Derecho Constitucional*, México, 1991, 48 ss.

⁴⁷ Tale riforma intervenne inoltre sul riconoscimento dell'opposizione politica, specialmente dei gruppi di sinistra, mediante la figura del "registro condizionato", generando una maggiore partecipazione parlamentare mediante l'adozione della rappresentanza proporzionale nella Camera dei Deputati. Più nello specifico, tra le novità più significative di tale riforma si segnalano: l'aumento di 100 seggi alla Camera, assegnati mediante il meccanismo della rappresentanza proporzionale; il registro delle organizzazioni politiche sia come partiti che come associazioni politiche; la creazione della figura del "registro condizionato"; e la disciplina del finanziamento pubblico e delle prerogative di partito. L'importanza di tali riforme risiede nel fatto che erano le prime dal 1946. Mentre le modifiche alla legislazione elettorale avvenute nel 1946 miravano a controllare, accentrare e restringere la vita partitica ed elettorale nel Paese, quelle del 1977 puntavano esattamente nella direzione opposta: includere, dare diritti e prerogative ai partiti, liberalizzare, trasformare un organo dello Stato (Camera dei Deputati) e democratizzare. In breve, creare un sistema di partiti competitivo: si v. R. Becerra, P. Salazar e J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, cit., 136

⁴⁸ Pubblicata nel *Diario Oficial de la Federación* il 30 dicembre 1977.

⁴⁹ Sul punto si v. A. Soto Flores, *El presidencialismo mexicano en los umbrales del siglo XXI. Del sistema presidencialista hacia un sistema presidencial con matices parlamentarios*, in *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 61, 256, 2011, 305-320, spec. 312.

A causa di quanto successe nell'elezione del 1988 (i cui risultati furono messi in discussione)⁵⁰, nel 1990 si approvò una importante riforma costituzionale in materia elettorale che, tra le altre cose, creò l'Istituto Elettorale e il Tribunale Federale Elettorale.

Le riforme in materia elettorale furono accompagnate anche da altre riforme costituzionali e legislative, promosse dai Presidenti della Repubblica in un contesto sociale ed economico di crisi⁵¹, e da forti pressioni internazionali e nazionali⁵².

Tra le riforme più importanti si deve segnalare quella adottata nel 1994 in materia di potere giudiziario⁵³, la cui *ratio* risiedeva nel rafforzamento della sua indipendenza e, tra le altre cose, attribuiva alla *Suprema Corte de Justicia de la Nación* la competenza per risolvere i conflitti tra il potere legislativo e quello esecutivo. Allo stesso modo, la Suprema Corte assumeva la competenza per risolvere i conflitti tra i diversi enti della Repubblica, proteggendone quindi l'unità. Veniva così istituzionalizzato lo strumento dell'azione di costituzionalità, previsto dall'art. 105 della Costituzione (consentita anche con riferimento alle leggi elettorali)⁵⁴. Inoltre, nell'ottica di rafforzamento del giudice elettorale (di recente istituzione) competente alla ratifica delle elezioni, con la riforma giudiziaria del 1994, si incorporò il Tribunale Elettorale nel potere giudiziale federale.

Tra le altre riforme che provocarono un indebolimento del presidenzialismo vi è la creazione, spinta dalla crescente complessità della struttura amministrativa, di organi costituzionali autonomi, la cui importanza risiede nella necessità di limitare gli eccessi in cui era incorso il presidenzialismo autoritario e che crearono una forte sfiducia sociale⁵⁵, decentralizzando e limitando il potere dell'esecutivo, togliendogli competenze importanti, tra cui quella elettorale, educativa e fiscale. Oltre all'Istituto Elettorale Federale, creato nel 1996 (oggi Istituto Nazionale Elettorale - INE), nel 1999 fu creata la Commissione Nazionale per i Diritti

⁵⁰ Nel processo elettorale del 1988, si formò la cd. "*Corriente Democrática*" all'interno del PRI, che rappresentò la prima messa in discussione del meccanismo di selezione del candidato presidenziale, fino a quel momento considerato come una delle facoltà meta-costituzionali del presidente. Gli integranti della "*Corriente*" furono espulsi dal PRI e si fondò il *Frente Democrático Nacional* mediante la alleanza tra diversi partiti di sinistra. Su tali vicende si v. L. Córdova, *La reforma electoral y el cambio político en México*, México, 2018, 660.

⁵¹ Cfr. J. Tulchin e A. Selee (eds.), *Mexico's Politics and Society in Transition*, Boulder, 2003.

⁵² Sul punto si v. J. Woldenberg, *La construcción de la democracia*, México, 2002, 21 secondo il quale la transizione alla democrazia in Messico è un processo storico nel quale intervengono molteplici fattori.

⁵³ Tale riforma fu impulsata dall'allora presidente Ernesto Zedillo e pubblicata nel *Diario Oficial de la Federación* il 31 dicembre 1994.

⁵⁴ Su questo punto sia consentito rinviare a I. Spigno, *Electoral Constitutional Justice as the Tool to Protect Mexican Democracy*, in C. Fasone, E. Mostacci e G. Romeo (eds.), *Judicial Review and Electoral Law in a Global Perspective*, Oxford, 2023 (in stampa). Cfr. anche A. Herrera García, *Sentencias fundacionales del control de convencionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, in AAVV, *Sentencias fundacionales. La creación del derecho electoral*, México, 2021, 254 ss.

⁵⁵ Cfr. F.V. Ugalde, *Órganos constitucionales autónomos*, in *Revista de la Judicatura Federal*, 29, 2010, 256.

Umani (*Comisión Nacional de Derechos Humanos - CNDH*) e nel 2014 si crearono l'Istituto Nazionale per la Trasparenza, l'Accesso all'Informazione e la Protezione dei Dati Personali (INAI) e la Procura Generale della Repubblica⁵⁶.

Questi importanti mutamenti normativi e istituzionali crearono le condizioni ideali per favorire, finalmente, una alternanza politica. Sarà solo nel 1997, che il PRI per la prima volta perderà la maggioranza assoluta alla Camera dei Deputati, generando così un Governo “senza maggioranza”. In queste condizioni, il potere esecutivo perse il suo tradizionale controllo su quello legislativo⁵⁷: questo dato implicò una profonda trasformazione per l'attività legislativa, dato che i partiti dovevano negoziare praticamente su tutti i disegni di legge. Allo stesso tempo, il sistema partitico acquisiva maggiore competitività⁵⁸. La caduta del sistema egemonico fu confermata nelle elezioni presidenziali del 2000.

Era l'inizio di una nuova era politica, conseguenza di un lungo percorso costituzionale.

4. L'alternanza politica e la “quarta trasformazione”

Il Messico ha vissuto un lungo processo di transizione democratica durato 23 anni e culminato con l'elezione presidenziale del 2000, quando per la prima volta, dopo oltre 70 anni di “dittatura perfetta”, è stato eletto un Presidente appartenente al PAN: Vicente Fox Quezada. Il PRI passava a essere, perciò, partito di opposizione. Tale risultato è stato possibile grazie alla presenza di diversi fattori, anche se sicuramente, un ruolo di fondamentale importanza è stato svolto dalle varie riforme legislative e costituzionali che progressivamente hanno eroso il presidenzialismo puro che ha caratterizzato la forma di governo messicana per decenni.

In realtà, l'alternanza politica ha implicato l'evoluzione da un presidenzialismo autoritario (che aveva caratterizzato il periodo della cd. “dittatura perfetta”) a una forma di presidenzialismo debole. Questo indebolimento è stato provocato e alimentato dagli ultimi tre Presidenti priisti nel periodo 1988-2000 (Miguel de la Madrid, Carlos Salinas e Ernesto Zedillo), i quali hanno progressivamente eroso quelle facoltà presidenziali meta-costituzionali nel tentativo di consolidare il nuovo modello economico neoliberale. I Presidenti del PAN – Vicente Fox Quezada e Felipe Calderón Hinojosa che governarono il Paese dal 2000 al 2012 – così come il Presidente priista Enrique Peña Nieto che svolse il mandato dal 2012 al 2018, si ritrovarono a dover fare i conti con un presidenzialismo meno “assoluto”, in

⁵⁶ Inoltre, tra gli altri, nel 2002 fu creato l'Istituto nazionale per la valutazione educativa (*Instituto Nacional de Evaluación Educativa*; INEE), nel 2005 il Consiglio nazionale per la valutazione delle politiche di sviluppo sociale (*Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*; CONEVAL), nel 2008, l'Istituto nazionale di statistica e geografia (*Instituto Nacional de Estadística y Geografía*; INEGI) e, nel 2013, la Commissione federale per la concorrenza economica (*Comisión Federal de Competencia Económica*; COFECE) e all'Istituto federale di telecomunicazioni (*Instituto Federal de Telecomunicaciones*; IFT).

⁵⁷ Si v. A. Escamilla, *El ejercicio de los controles constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, in *Polis*, 9, 2, 2013, 55.

⁵⁸ Si v. M.A. Casar, *Sistema Político Mexicano*, cit.

cui era necessario negoziare e fare accordi sia con gli altri partiti sia con i governatori delle entità federate. Per tre mandati (2000-2006, 2006-2012 e 2012-2018) è stato possibile osservare la configurazione di governi divisi (e non più unificati come durante la dittatura perfetta) nell'ambito dei quali è stato necessario negoziare e cercare accordi e consensi per poter prendere le decisioni. La mancanza della maggioranza al Congresso per il partito del Presidente ha condotto in molti casi i titolari dell'esecutivo a dover fare i conti con il blocco sistematico delle loro proposte. Sebbene il potere dell'esecutivo sia stato indebolito dalla perdita, soprattutto, dei poteri meta-costituzionali di cui un tempo godeva il partito egemone, colpisce come i Presidenti – indipendentemente dal partito di provenienza – riuscissero ad ottenere un ottimo livello di approvazione delle iniziative⁵⁹.

In questo contesto, anche i controlli politici assunsero una nuova configurazione, si rafforzò il pluralismo politico, e i poteri legislativo e giudiziario abbandonarono quella posizione che avevano avuto per tanto tempo in cui solamente ratificavano le iniziative del potere esecutivo.

Nel 2018, a seguito della vittoria di Andrés Manuel López Obrador, con oltre il 53% dei voti a favore (ma con una partecipazione di poco più del 60% degli aventi diritto al voto) per la prima volta un nuovo partito – Morena – ha conquistato la Presidenza della Repubblica. Allo stesso tempo, il partito del nuovo Presidente ha ottenuto anche la maggioranza dei seggi nel parlamento, tornando così a uno schema di “governo unificato”⁶⁰.

⁵⁹ Su questo punto, si v. i dati riportati in L. Gómez Jiménez e A. León Pérez, *Presidencialismo mexicano: debilitamiento de los contrapesos y controversias con poderes federales*, cit., 25-26, dove si sottolinea come Vicente Fox, nel periodo 2003-2006, raggiunse la percentuale più bassa (il 63,2%) di accettazione delle iniziative legislative presidenziali. Tale dato può essere spiegato da alcuni fattori, tra i quali lo scarso controllo che il Presidente aveva sul PAN, la divisione partitica all'interno del Congresso e la forte opposizione del PRI. Sia Felipe Calderón che Enrique Peña Nieto hanno invece raggiunto livelli più alti di accettazione delle iniziative legislative presentate, con il 90,4% e il 90,2% rispettivamente, il che dimostra che al di là dell'assenza di maggioranze parlamentari affini al partito del Presidente, la dinamica di potere fondata sul dialogo e la cooperazione ha comunque garantito un importante supporto al programma di governo.

⁶⁰ La LXIV legislatura della Camera dei Deputati (2018-2021) era composta da una maggioranza assoluta di Morena, che accumulò un totale di 252 deputati, che sarebbero stati accompagnati da altri tre partiti di minoranza, per raggiungere un totale di 336 deputati. Analoga è stata l'integrazione del Senato, dove il partito Morena ha ottenuto 59 dei 128 seggi e, nonostante rappresentasse solo una maggioranza semplice, era ben al di sopra dei seggi ottenuti dal PAN, che ne ha accumulati solo 24: sul punto si v. L. Gómez Jiménez e A. León Pérez, *Presidencialismo mexicano: debilitamiento de los contrapesos y controversias con poderes federales*, cit., 28. Nell'attuale composizione della LXV legislatura, Morena ha ottenuto 202 seggi nella Camera dei Deputati. Insieme ai seggi del *Partido del Trabajo* e del *Partido Verde Ecologista de México*, garantiscono all'attuale Presidente un totale di 276 seggi (tali dati sono riportati in http://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/info_diputados.php). Nel Senato, Morena ha ottenuto 60 seggi, il *Partido del Trabajo* 5, il *Partido Verde Ecologista de México* 6, mentre gli altri partiti non “affini” al Presidente (PAN, PRI, *Movimiento Ciudadano*, *Partido Encuentro Solidario* e il *Partido de la Revolución Democrática*) hanno un totale di 53 (che include anche i senatori senza gruppo parlamentare): cfr. <https://www.senado.gob.mx/64/senadores/integracion>.

Ciò significava che il Presidente può contare sul sostegno del suo partito per approvare iniziative senza la necessità di ricorrere al sostegno degli altri partiti, ad eccezione solo di quelle che prevedevano una riforma costituzionale, per le quali è richiesta una maggioranza superiore. In questo modo, si è tornati a una situazione di concentrazione del potere nell'esecutivo che, oltre a rinvenire la propria fonte nei poteri costituzionali, riesce anche a controllare e incidere sul comportamento legislativo grazie alla maggioranza parlamentare, consentendogli di influenzare indirettamente un organismo che da solo è – o almeno dovrebbe essere – un contrappeso politico.

Tale affermazione è dimostrata dal fatto che almeno durante il primo triennio di governo dell'attuale Presidente (2018-2021), Morena ha ottenuto la maggioranza in entrambe le Camere necessaria per approvare le iniziative provenienti dal Presidente. Durante la LXIV Legislatura, le iniziative presidenziali hanno ricevuto un'approvazione del 93,1% (questo perché due delle sue iniziative non erano ancora state approvate, altrimenti la percentuale sarebbe stata del 100%). Tale dato risulta di fondamentale importanza se prendiamo in considerazione il fatto che durante i cd. "governi divisi" (quelli del periodo 1997-2018), la percentuale di approvazione delle iniziative presidenziali sfiorava il 90%.

Il basso numero di iniziative "pendenti" e non ancora approvate e l'elevato numero di quelle approvate riflettono il legame esplicito che esiste tra la maggioranza morenista presente in Parlamento e il Presidente.

La disciplina che mantiene la "bancata morenista" nei confronti del suo leader spiega che, nelle proposte provenienti dall'esecutivo, non c'è praticamente un'opposizione che abbia dei margini d'azione: in generale, le iniziative presentate dal potere esecutivo non hanno trovato nessuna opposizione legislativa.

La tendenza dell'attuale Governo è analoga a quella della cd. "dittatura perfetta", anche per quanto riguarda il "controllo" sul potere giudiziario. Ciononostante, vi sono state delle situazioni di conflitto, come nel caso della Legge sulla remunerazione dei pubblici dipendenti⁶¹, la cui adozione è stata promossa dall'attuale Presidente, nel 2018, subito dopo aver assunto la presidenza. Tale normativa, tra le altre cose, stabiliva il divieto per i funzionari pubblici dell'amministrazione federale di percepire un salario superiore a quello del Presidente della Repubblica⁶².

Questo primo tentativo, da parte del nuovo Presidente, di porre dei limiti alle percezioni degli alti funzionari dello Stato, è stato lasciato senza effetto dalla Suprema Corte di Giustizia della Nazione. Tale disposizione fu impugnata dall'opposizione parlamentare mediante un'azione di incostituzionalità⁶³, lamentando la violazione dei limiti di competenza nella

⁶¹ Si v. la *Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, pubblicata nel *Diario Oficial de la Federación* il 5 novembre 2018.

⁶² Si v. l'art. 6.I secondo il quale "*Ningún servidor público recibe una remuneración o retribución por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión mayor a la establecida para el Presidente de la República en el Presupuesto de Egresos de la Federación.*"

⁶³ L'azione di incostituzionalità consente di denunciare alla Suprema Corte l'eventuale contraddizione tra la Costituzione e qualche norma o disposizione di carattere generale di gerarchia inferiore (legge, trattato internazionale, regolamento o decreto). Nel caso

determinazione della remunerazione dei funzionari appartenenti ad altri organi dello Stato (in particolare di quelli legislativo e giudiziario). Al riguardo, la Corte dispose con l'*Acción de Inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018* la sospensione – prima provvisoria e poi definitiva – dell'applicazione della legge, ordinando al Congresso di legiferare nuovamente sulle parti della normativa dichiarata incostituzionale. Dopo circa due anni, il 27 aprile 2021, il Senato ha approvato la nuova legge federale sulla remunerazione dei dipendenti pubblici, stabilendo il limite di percezione dei funzionari pubblici in meno di 132.311 pesos mensili lordi, o comunque meno del salario percepito dal Presidente della Repubblica. Anche tale nuova normativa è stata investita da diversi ricorsi, accolti dalla SCJN.

Pertanto, la complessità che deriva dalla trasgressione dei poteri costituzionali incide sostanzialmente sulla ripartizione dei poteri nel regime presidenziale, violando l'effettività del sistema di pesi e contrappesi se non si presta attenzione ai diversi tentativi di esercitare poteri non legittimamente attribuiti.

5. Riflessioni finali

Il sistema presidenziale messicano, durante gli oltre 100 anni di vigenza della Costituzione del 1917, si è evoluto transitando da un presidenzialismo con un potere esecutivo dominante sostenuto da un partito assolutamente maggioritario, con un parlamento tendenzialmente “docile” e “accondiscendente” nonché un potere giudiziario affine con l'esecutivo, per poi passare a un potere esecutivo nel periodo della transizione democratica con un contesto di pluripartitismo che ha obbligato il Governo a cambiare strategia dovendo negoziare con le diverse forze politiche e con un potere giudiziario che ha riconquistato lo spazio che gli spettava secondo l'assetto costituzionale.

Per molto tempo, il presidenzialismo messicano ha promosso un modello autoritario della società messicana, un autoritarismo paternalista dove il Presidente poteva tutto e gli equilibri politici dipendevano della sua volontà e da quella del partito egemonico: il PRI. Partito, che nonostante abbia sponsorizzato, nel momento della crisi cominciata alla fine degli anni Sessanta, delle importanti modifiche costituzionali e legislative relative al sistema elettorale e rappresentativo, in realtà non confluì in necessari adeguamenti con riferimento ai rapporti tra gli organi del potere politico sia a livello federale che statale, lasciando nel cammino degli importanti ostacoli che hanno limitato e ritardato il trionfo della democrazia e che hanno reso piuttosto appetibile il ritorno dell'autoritarismo, essendo ancora presenti, anche se spesso a livello di cultura politica piuttosto che di normativa, elementi superstiti del vecchio regime della “dittatura perfetta”, specialmente a livello statale. Qui, una volta che il comando politico centralizzato e tendenzialmente assoluto del Presidente è scomparso, i governatori hanno riprodotto nel “più ristretto” mondo regionale molte di quelle vecchie dinamiche supportate dal discorso del federalismo. In pratica, il vecchio potere presidenziale è stato trasferito ai governatori, i quali lo

in cui si rilevi il contrasto con la Costituzione, la Corte annulla le norme considerate incostituzionali.

hanno esercitato con minore visibilità pubblica nazionale e quindi con maggiore intensità⁶⁴.

Questa situazione, né prevista né tempestivamente risolta, può mettere in pericolo la governabilità del Paese e sollevare dubbi sulle prospettive democratiche del Messico.

Il tradizionale rapporto asimmetrico tra Congresso e Governo che caratterizzò il presidenzialismo messicano, specialmente durante il periodo della dittatura perfetta, può essere considerato come figlio di una specifica cultura politica, dato che in realtà la Costituzione conferisce al Congresso poteri di cui l'organo legislativo in realtà non si è avvalso né durante il periodo dell'egemonia priista ma, in alcuni casi, nemmeno dopo il 1997 quando è cambiata la composizione parlamentare⁶⁵.

La stessa – preoccupante – dinamica continua a ripetersi anche con l'attuale presidenza morenista. Si tratta di fenomeni che indicano che in realtà esiste un problema di fondo che va al di là della norma costituzionale e che fa parte di una cultura politica e giuridica il cui cambiamento è dovuto a un processo lento ed esitante. Mentre la società ha rapidamente imparato

⁶⁴ Durante il periodo dell'egemonia del PRI, il potere presidenziale aveva sottomesso i governatori statali. Quando il PRI perse la sua posizione egemonica, mantenne comunque una forte presenza nella maggior parte degli Stati (ora conquistata da Morena). I governatori statali, pur non avendo più un'autorità politica a cui rispondere, si accettarono come eredi della tradizione egemonica nazionale e stabilirono un comportamento analogo a livello statale. Tale dinamica rappresenta uno dei più grandi ostacoli al cambiamento, perché i governatori statali sono diventati beneficiari di uno stato di cose in cui godono di autonomia e impunità: cfr. D. Valadés, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit., 299 ss.

⁶⁵ A titolo esemplificativo si possono citare gli artt. 26 e 76-II. Quest'ultimo indica che il Senato deve ratificare le nomine dei "dirigenti del Tesoro", "nei termini previsti dalla legge". Mentre la Costituzione non determina chi sono questi dipendenti, la precisione potrebbe essere fatta nella legge. Sorprende che il Congresso abbia lasciato questo aspetto non regolamentato, la cui prudente applicazione gli permetterebbe di influenzare l'orientamento della politica economica e finanziaria del Paese. Da parte sua, l'articolo 26 dispone che "lo Stato organizza il sistema di pianificazione democratica dello sviluppo nazionale" in cui "Il Congresso interverrà secondo quanto indicato dalla legge". La corrispondente legge di programmazione autorizza il Governo, e al suo interno il Ministero delle finanze, a compiere gli atti che ogni sei anni culminano nella formulazione di un nuovo Piano di Sviluppo Nazionale, equivalente al programma di governo. Per quanto riguarda l'intervento del Congresso, la legge stabilisce che il Presidente della Repubblica invierà il Piano al Congresso per il suo esame e parere, che nell'esercizio delle sue attribuzioni costituzionali e legali, formulerà le osservazioni che riterrà pertinenti in sede di esecuzione, revisione e adeguamento del Piano stesso. Nella pratica, la partecipazione del Congresso è solo pro forma, dato che si tratta di una norma che in vigore dal 1983, che è sopravvissuta nonostante gli importanti cambiamenti nell'assetto del potere politico in Messico. In questo caso, come in quello relativo alla nomina dei funzionari del Tesoro, il Congresso continua ad agire con la sottomissione caratteristica degli anni dell'egemonia. Qualcosa di simile è avvenuto con altri due precetti costituzionali. Nel 2008 sono stati modificati gli articoli 69 e 93 in modo che i Segretari di Stato e il Procuratore Generale della Repubblica possano rispondere a interpellanze o domande. La Costituzione aggiunge che queste attribuzioni saranno effettuate in conformità con le disposizioni della normativa approvata del Congresso, legge che non può essere sottoposta a veto presidenziale. Ciò che colpisce è che la legge del Congresso continua senza essere riformata ei poteri costituzionali di controllo politico continuano senza essere esercitati.

a usare il proprio diritto di voto, e lo esprime anche differenziando tra i partiti che elegge per occupare la Presidenza, i governi statali e le camere legislative nazionali e locali, la leadership politica di tutti i partiti non ha avuto la capacità di ritirarsi da una routine estranea al funzionamento democratico delle istituzioni.

Irene Spigno
Academia Interamericana de Derechos Humanos
Universidad Autónoma de Coahuila
irenespigno@uadec.edu.mx