La rielezione del Capo dello Stato in America Latina: quando la giustizia costituzionale rafforza la Presidenza

di Rosa Iannaccone

Abstract: *The re-election of the Head of State in Latin America: when constitutional justice empowers the Presidency* – In this paper, we aim to analyse the cases of Costa Rica, Nicaragua and Bolivia, attempting to offer a systematisation of the ways in which these courts are composed and the decisions they have made on the admissibility of presidential re-election. The issue of the re-election of presidents is very divisive in doctrine and of fundamental importance for Latin American legal systems because it is closely related to their democratic functioning. In fact, although the election of members of the Constitutional Courts by the legislative body (and with qualified majorities) or by the electoral body represent means to prevent their nature from being exclusively political, the comparative landscape shows that this is not always the case. Additionally, in Latin America, the nature of constitutional courts depends not only on the methods of selecting their members, but also, and significantly, on the characteristics of the presidential form of government, characterised by the centrality of the president.

1157

Keywords: Constitutional courts; Form of government; Latin America; Presidential re-election.

1. La giustizia costituzionale in America Latina: brevi cenni

Il costituzionalismo latinoamericano, sviluppatosi dopo la Rivoluzione statunitense del 1776 e quella francese del 1789, ha risentito anche della cultura giacobina che si contraddistingueva per il riconoscimento di una supremazia assoluta al potere legislativo, in qualità di organo sovrano e inappellabile. Ne derivò così un sindacato di costituzionalità di tipo politico ed era, quindi, impensabile che di tale funzione se occupasse un organo esterno al corpo legislativo, come avviene invece in quello di tipo giudiziale (il cd. “modello del Senato conservatore”)¹.

Il controllo politico è stato, dunque, la prima tipologia a trapiantarsi cronologicamente in America Latina. A partire dalla seconda metà del XIX secolo, però, il sindacato di costituzionalità in questa subregione ha acquisito i tratti del modello di controllo giurisdizionale statunitense senza che ciò comportasse una sua pedissequa riproduzione. Nell’America centrale e meridionale, infatti, si sono affermati entrambi i modelli prototipo di giustizia costituzionale, accentrato e diffuso, e le peculiarità di ogni singolo

¹ L. Mezzetti, *La giustizia costituzionale: storia, modelli, teoria*, in L. Mezzetti, M. Belletti, E. D’Orlando, E. Ferioli (cur.), *La giustizia costituzionale*, Padova, 2007, 78 e ss.

Paese hanno condotto alla realizzazione di sistemi di giustizia costituzionale del tutto tipici ai quali se ne è affiancato un terzo, denominato generalmente “misto”, derivante dall’innesto di elementi dell’uno e dell’altro². Ciò ha portato la dottrina a individuare in quest’area un vero e proprio laboratorio di formule peculiari di giustizia costituzionale³.

A differenziare la giustizia costituzionale in America Latina non è solo il tipo di sindacato di costituzionalità e la struttura della magistratura costituzionale – tribunali *ad hoc* o sale specializzate delle Corti Supreme – ma anche le modalità con cui viene attribuita la carica di giudice costituzionale. Proprio queste ultime appaiono particolarmente interessanti al momento di riflettere sul grado di indipendenza della magistratura costituzionale, in particolare dai poteri esecutivo e legislativo. Oggigiorno è possibile sostenere che le corti supreme e i tribunali costituzionali latinoamericani siano attori chiave della vita politica nazionale e che la debolezza del potere giudiziario nei confronti dei rami elettivi si sia notevolmente ridotta. Ciò è avvenuto anche grazie alle numerose riforme che si sono susseguite negli ultimi decenni che si sono incentrate sul disegno istituzionale e sull’indipendenza dei giudici costituzionali, avendo ad oggetto soprattutto la stabilità della carica, le cause di rimozione e le modalità di composizione dei tribunali costituzionali e delle camere specializzate⁴. In America Latina, quest’ultimo elemento risulta essere particolarmente vario e considerevolmente rilevante, data la stretta connessione che ha con la natura di tali organi giurisdizionali. Difatti, in alcuni ordinamenti è l’Esecutivo con l’accordo del Legislativo, spesso del solo Senato, ad essere titolare di questa facoltà, in altri lo sono entrambe le camere ovvero solo una di esse⁵.

² R. Billè, *La Giustizia costituzionale in America Latina*, in L. Mezzetti (cur.), *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Padova, 2009, 482-483.

³ G. Rolla, *La tutela diretta dei diritti fondamentali da parte dei tribunali costituzionali in America Latina*, in G. Ferrari, A. Gambaro (cur.), *Corti nazionali e comparazione giuridica*, Napoli, 2006, 545. v. G. Rolla, *La evolución del constitucionalismo en América Latina y la originalidad de las experiencias de justicia constitucional*, in 16 *AJIC* (2012); H. Nogueira Alcalá, *Los tribunales constitucionales de Sudamérica a principios del siglo XXI*, in 2 *Ius prax.* (2003); E. Andreoli, *La giustizia costituzionale negli Stati Uniti e in America latina: un modello accentrato a diffusione eventuale*, Bologna, 2022, in particolare il cap. V: *La giustizia costituzionale negli Stati Uniti e in America latina: un modello accentrato a diffusione eventuale*.

⁴ v. L. Pásara (ed.), *La experiencia latinoamericana en reforma de la justicia*, Città del Messico, 2002; P. Domingo, *Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary? Recent Trends in Latin America*, in *Democratization*, 1, 2004; B. Díaz, S. Linares, *Fortalecimiento de la independencia judicial en Centroamérica: un balance tras veinte años de reforma*, in *Am. Lat. Hoy*, 39, 2005; J. Ríos Figueroa, *Instituciones para la justicia constitucional en América Latina*, in J. Ríos Figueroa, H. Gretchen (Eds), *Tribunales constitucionales en América Latina*, Città del Messico, 2010, 47 ss; L. Hammergren, *Envisioning Reform: Improving Judicial Performance in Latin America*, Pennsylvania, 2007; L. Pásara, *Una reforma imposible: la justicia latinoamericana en el banquillo*, Quito, 2013; R. Chacín Fuenmayor, G. Leal Orozco, *Tensión entre democracia y autoritarismo en Latinoamérica y el rol del poder judicial*, in *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 24(3), 2019; M. Feoli, *El (des)orden judicial: tensiones entre justicia y política en Centroamérica*, *Documentos de trabajo - Fundación Carolina*, 84, 2023.

⁵ Seguendo il modello statunitense, in Paesi come l’Argentina, il Brasile e il Messico è il Presidente della Repubblica a proporre i candidati; in altri, una commissione di

Il riconoscimento al Legislativo della competenza di eleggere i membri dei tribunali costituzionali, e con maggioranze qualificate, solitamente rappresenta uno strumento volto ad impedire che le nomine abbiano una natura esclusivamente politica. Nei fatti, però, il panorama comparativo mostra che non sempre è così. In particolare, in questa subregione, nonostante le riforme a cui si è accennato, il carattere delle giurisdizioni

nomina destinata esclusivamente a valutare i candidati alle magistrature studia ed effettua una preselezione; in Colombia e in Salvador è il Consiglio della magistratura, un'entità interna alla magistratura, che ha il compito di valutare le candidature alle corti superiori e inferiori e di formulare raccomandazioni su chi dovrebbe essere preso in considerazione per l'elezione.

Per quanto concerne la nomina dei giudici della Corte Suprema, invece, a farlo è il Presidente in Brasile, in Argentina (con l'accordo di almeno i 2/3 del Senato), in Cile (sulla base di cinque proposte realizzate dalla Corte Suprema stessa in accordo con il Senato) e a Panamá (con il consenso dell'intero Gabinetto). In Messico la nomina spetta al Senato sulla base di una terna proposta dal Presidente, mentre in Uruguay è competenza dell'Assemblea Generale. Il Costa Rica, invece, è il solo ordinamento dell'America Centrale in cui il Legislativo è l'unico ramo responsabile della preselezione e nomina dei membri, cosa che avviene dal 1999 attraverso una commissione composta da deputati nominati ogni anno dalla Presidenza dell'Assemblea. Anche in Nicaragua l'organo di valutazione è politico anche se, oltre al Legislativo, è coinvolto anche l'Esecutivo. Altri ordinamenti che contemplano la competenza dell'organo legislativo nella designazione dei magistrati sono il Salvador, il Guatemala, l'Honduras, il Paraguay e il Venezuela. La Colombia, invece, è l'unico Paese della regione che applica un sistema di cooptazione per la nomina delle autorità giudiziarie, infatti, la Corte stessa a effettuare le nomine. Infine, in Ecuador, Perù e Repubblica Dominicana, la selezione delle alte autorità giudiziarie è di competenza di un Consiglio della magistratura.

In America Latina, i Paesi che hanno Corti o Tribunali costituzionali sono Bolivia, Cile, Colombia, Repubblica Dominicana, Ecuador, Guatemala e Perù. In Cile, i membri di quest'organo sono nominati tre dal Presidente della Repubblica, quattro dal Congresso nazionale e tre dalla Corte suprema. In Colombia, sono scelti dal Senato tra le terne presentate dal Presidente, dalla Corte Suprema e dal Consiglio di Stato. In Perù, la selezione è effettuata dal Congresso della Repubblica con una maggioranza dei 2/3 dei suoi membri; in Ecuador, da una commissione di qualificazione composta da due rappresentanti del Legislativo, due dell'Esecutivo e due del Controllo sociale; in Guatemala, dalla Corte Suprema di Giustizia, dal Congresso della Repubblica, dal Presidente della Repubblica, dal Consiglio universitario superiore dell'Università di San Carlos e dall'Assemblea dell'Ordine degli avvocati, uno ciascuno. In Repubblica Dominicana, invece, la nomina è effettuata dal Consiglio della Magistratura. *v. ex pluribus*, J.F. Saénz Carbonell, *Historia de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica*, San José, 2006; E. Jinesta Lobo, *Sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia (Costa Rica)*, in Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coor.), *Crónica de tribunales constitucionales en iberoamérica*, Buenos Aires, Madrid, Barcelona, 2009; O. Lara-Borges et al., *Estructura institucional e inestabilidad en las cortes latinoamericanas*, in *Política y Gobierno*, XIX, 2012; M. Feolo, *Reforma judicial en Costa Rica y profesionalización de la judicatura (1990 a 2013)*, in *Acta Sociol.*, 72, 2016; J.M. Muñoz-Portillo, *Política e independencia judicial: Los mecanismos de elección de Magistrados y Magistradas en Costa Rica, 1990-2013*, San José, 2014; F.B. Escobar Pacheco, A.M. Russo, *Elección popular de jueces en Bolivia: aportes del derecho constitucional comparado al debate*, in *An. Der. Const. Latinoam.*, 2019, 674-675; H. Miranda Bonilla, *El sistema constitucional de Costa Rica*, in *Federalismi.it*, 19, 2021; L. Mezzetti, *América Latina*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, V ed., Bari-Roma, 2014, 493-501; Programa Estado de la Nación Cuarto, *Informe estado de la justicia - Capítulo 8: Evolución del nombramiento de magistrados de la Corte Suprema de Justicia*, San José, 2022.

costituzionali non dipende dalle sole modalità utilizzate per la selezione dei loro membri, ma anche, e in maniera rilevante, dalle caratteristiche della forma di governo, contraddistinta dalla centralità del Presidente.

Proprio al fine di illustrare quanto appena affermato si intende analizzare i casi di Costa Rica, Nicaragua e Bolivia e le decisioni che hanno assunto in merito all'ammissibilità della rielezione presidenziale, tema assai divisivo e di fondamentale rilievo per le democrazie latinoamericane. Infatti, nonostante i componenti delle Corti Supreme di Costa Rica e Nicaragua siano designati dalle camere a maggioranza dei 2/3 e quelli del Tribunale Costituzionale Plurinazionale boliviano siano eletti popolarmente, le decisioni assunte da questi organi, come si vedrà, hanno contribuito a rafforzare ulteriormente la posizione presidenziale.

2. La composizione delle Corti di Costa Rica, Nicaragua e Bolivia

Secondo la Commissione di Venezia il coinvolgimento dei rami legislativo ed esecutivo nelle fasi di preselezione e nomina dei membri delle alte magistrature non è necessariamente dannoso. Si tratta, però, di un fattore associato alla maturità delle democrazie. Proprio per questo motivo, la Commissione suggerisce che le nuove democrazie utilizzino a tal fine consigli di giustizia⁶ che siano caratterizzati da una composizione pluralista, ma con una maggioranza di giudici⁷.

In America Latina esistono molteplici meccanismi di preselezione dei membri delle più alte corti⁸ e quello costaricano è l'unico ordinamento in cui ad essere responsabile della convocazione e dell'analisi delle nomine è il solo Legislativo. Ciò avviene dal 1999 attraverso una commissione, la *Comisión Permanente Especial de Nombramientos* (CPEN), composta da deputati nominati ogni anno dalla Presidenza dell'Assemblea. Questa commissione si occupa anche di altre nomine, come quella dell'Ombudsman e del *Contralor de la República*, e stabilisce, di volta in volta, il proprio regolamento interno per la convocazione e la valutazione delle candidature. Inoltre, non vi è una legge che stabilisca l'obbligo per questo organismo di rendere pubblico il

⁶ v. J. Paffarini, *I consigli di giustizia in America Latina: un quadro comparativo tra continuità e instabilità dei modelli*, in *DPCE Online*, 4, 2020, 5114-5128; P. Planas, *El Consejo de la Magistratura en America Latina (anotaciones para un estudio comparativo)*, in *Rev. Foro*, 2, 1998.

⁷ Comisión de Venecia, *Informe sobre la independencia del sistema judicial parte I: La independencia de los jueces*, 494, 2008, 10-11.

⁸ Seguendo il modello statunitense, in Paesi come l'Argentina, il Brasile e il Messico è il Presidente della Repubblica a proporre i candidati; in altri, una commissione di nomina destinata esclusivamente a valutare i candidati alle magistrature studia ed effettua una preselezione; in Colombia e in Salvador è il Consiglio della magistratura, un'entità interna alla magistratura, che ha il compito di valutare le candidature alle corti superiori e inferiori e di formulare raccomandazioni su chi dovrebbe essere preso in considerazione per l'elezione. J.M. Muñoz-Portillo, *Política e independencia judicial: Los mecanismos de elección de Magistradas y Magistrados en Costa Rica, 1990-2013*, San José, 2014, 7.

processo di elezione dei magistrati, né che preveda che la selezione debba avvenire attraverso meccanismi oggettivi⁹.

Per quanto concerne gli altri ordinamenti di interesse per questa analisi, anche in Nicaragua l'organo di valutazione è politico e sono coinvolti sia il Legislativo che l'Esecutivo. L'articolo 138.7 della Costituzione, infatti, stabilisce che l'Assemblea Nazionale elegge i giudici della Corte Suprema di Giustizia a partire da «liste proposte per ogni posto dal Presidente della Repubblica e dai deputati dell'Assemblea Nazionale, in accordo con le associazioni civili interessate». Se l'Esecutivo non presenta tali liste entro quindici giorni dalla richiesta dell'Assemblea, spetterà esclusivamente a quest'ultima proporre i candidati. Per effettuare la valutazione finale viene costituita all'interno dell'Assemblea una Commissione speciale (art. 141, Legge n. 606)¹⁰.

Infine, per quanto concerne la Bolivia, la sua nuova Costituzione, entrata in vigore nel 2009, prevede l'elezione popolare di giudici e magistrati. Si è a lungo trattato di un *unicum*, prima della riforma messicana del settembre 2024 e vi sono alcuni precedenti regionali nella Costituzione messicana del 1857 e in Nicaragua e Honduras nel XIX secolo¹¹. Per quanto concerne la fase di preselezione, però, ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 027 del 6 luglio 2010, ad essere competente è l'Assemblea Legislativa Plurinazionale, che deve specificare le condizioni di eleggibilità e le caratteristiche della procedura, ed è la stessa, a norma dell'articolo 19, ad individuare tra coloro che hanno presentato la propria candidatura, direttamente o tramite terzi, con una maggioranza dei 2/3 dei membri presenti, i ventotto candidati, di cui la metà donne, che comporranno la lista da sottoporre al corpo elettorale¹².

In materia di nomine dei giudici costituzionali, così come la Commissione di Venezia, anche la Commissione Interamericana per i Diritti Umani (CIDH), facendo eco alle raccomandazioni del Relatore delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, ha sostenuto che non dovrebbero essere competenza di autorità politiche, a maggior ragione se si tratta di Paesi in

⁹ v. *ex pluribus*, J.F. Saénz Carbonell, *Historia de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica*, San José, 2006; E. Jinesta Lobo, *Sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia (Costa Rica)*, in Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coor.), *Crónica de tribunales constitucionales en iberoamérica*, Buenos Aires, Madrid, Barcelona, 2009; M. Feolo, *Reforma judicial en Costa Rica y profesionalización de la judicatura (1990 a 2013)*, in *Acta Sociol.*, 72, 2016; H. Miranda Bonilla, *El sistema constitucional de Costa Rica*, in *Federalismi.it*, 19, 2021; Programa Estado de la Nación Cuarto, *Informe estado de la justicia - Capítulo 8: Evolución del nombramiento de magistrados de la Corte Suprema de Justicia*, San José, 2022.

¹⁰ v. *ex pluribus*, S. Cuarezma Terán, M.A. Moreno Castillo, *La justicia constitucional en Nicaragua*, in *An. iberoam. just.*, 1997, 255 e ss.; P. Pérez Tremps, *La justicia constitucional en Nicaragua*, in *Rev. Estud. Polít. (Nueva Época)*, 106, 1999; G. Selva Arguello, *Sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia (Nicaragua)*, in Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coor.), *Crónica de tribunales constitucionales en iberoamérica*, Buenos Aires, Madrid, Barcelona, 2009.

¹¹ J. Cortez Salinas, *El Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. Cómo se distribuye el poder institucional*, in *Bol Mex Derecho Comp.*, 139, 2014, 290.

¹² Ó.A. Millán Terán, *El sistema electoral para la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional*, in *Ciencia y Cultura*, 35, 2015, 119-120.

via di democratizzazione¹³. Tra le nomine politiche, però, ritiene che siano da preferire quelle realizzate dal Legislativo, a patto che vengano adottati quorum qualificati in modo da evitare che i giudici costituzionali siano nominati dalla sola formazione maggioritaria¹⁴.

In Costa Rica e in Nicaragua l'elezione avviene ad opera del Legislativo a maggioranza dei 2/3. Nel primo ordinamento la plenaria può decidere di ignorare la raccomandazione della Commissione Speciale Permanente per le Nomine (CPEN), ma ciò raramente è avvenuto. Nel secondo né la Costituzione né la Legge Organica del Potere Legislativo (n. 606) prevedono che le nomine debbano essere effettuate esclusivamente tra coloro presenti nella lista di candidati realizzata dalla commissione parlamentare competente. Da ultimo, per quanto riguarda l'elezione dei giudici del Tribunale Costituzionale Plurinazionale boliviano (TCP), l'articolo 20 della Costituzione stabilisce che la competenza per l'organizzazione del processo elettorale spetta all'Organo Elettorale Plurinazionale. I candidati, direttamente o tramite terzi, non potranno fare campagna elettorale per le loro candidature, pena l'esclusione, e l'organo elettorale è l'unico responsabile della divulgazione dei loro *curricula*. I sette candidati che avranno ottenuto il maggior numero di voti saranno i magistrati titolari e i sette successivi saranno i supplenti. Il TCP è un organo nazionale e il collegio elettorale per la sua elezione è unico e nazionale. Tuttavia, l'articolo 197.I della Costituzione stabilisce che i giudici costituzionali devono essere eletti sulla base di criteri plurinazionali con una rappresentanza del sistema originario contadino e la Legge n. 027 del 2010 all'articolo 13.2 prevede che almeno due devono essere appartenenti alle comunità indigene¹⁵.

3. Le decisioni sulla rielezione presidenziale: tra antinomie costituzionali e diritti umani

Sia in Costa Rica che Nicaragua, rispettivamente, la proibizione e la limitazione della rielezione presidenziale sono state introdotte attraverso una riforma costituzionale. Nella Costituzione costaricana del 1949 la rielezione presidenziale era consentita per un solo mandato, per poi essere totalmente vietata dopo la riforma del 1969. In Nicaragua, invece, una riforma costituzionale nel 1995 ha consentito la possibilità di una nuova elezione per un Presidente, ma mai consecutivamente¹⁶. Al contrario, in

¹³ CIDH, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Gabriela Knaul - A/HRC/23/43/Add.4, 2013, 45.

¹⁴ Programa Estado de la Nación, *Primer Informe Estado de la Justicia*, San José, 2015, 254-255. In America Latina, ad eccezione del Belize, il processo di nomina culmina in una votazione in Parlamento, a maggioranza qualificata, per eleggere o, nel caso di Panama, ratificare i magistrati. Rileva anche il fatto che in El Salvador e in Guatemala i candidati, raccomandati rispettivamente dal Consiglio giudiziario e dalla Commissione di nomina, non possano essere cambiati. Al contrario, in Honduras, come in Costa Rica e a Panama, ciò è possibile.

¹⁵ Ó.A. Millán Terán, *El sistema electoral para la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional*, cit., 120-121.

¹⁶ E. Martínez-Barahona, *Las Cortes Supremas como mecanismo de distribución de poder: El caso de la reelección presidencial en Costa Rica y Nicaragua*, in *Rev. Cienc. Polít.*, 3, 2010, 725.

Bolivia, fin dalla sua entrata in vigore, la Costituzione del 2009 ha stabilito la possibilità di una sola rielezione immediata.

In tutti i casi in analisi la questione della rielezione presidenziale è stata trasferita dalla sede legislativa a quella giudiziaria. In particolare, in Costa Rica e Nicaragua, oltre ad una composizione delle Corti favorevole alle aspirazioni rielettiviste del candidato, la somiglianza dell'argomentazione giuridica utilizzata conferisce alle sentenze un'innegabile vicinanza, rappresentando quasi l'una il prosieguo della precedente. Differisce in parte il caso della Bolivia in quanto le sentenze a tal proposito sono state due e hanno consentito entrambe la ricandidatura dell'ex Presidente Evo Morales, ma con due motivazioni distinte.

3.1 Da "azione antidemocratica" ad unica possibilità: il ricorso alla giustizia costituzionale in Costa Rica

In Costa Rica, il dibattito politico sulla rielezione presidenziale si intensificò quando Óscar Arias, Presidente nel periodo 1986-1990 ed esponente del *Partido de Liberación Nacional* (Partito di Liberazione Nazionale – PLN) espresse la sua intenzione di tornare alla Presidenza all'inizio del 2000, appoggiato dalla classe dirigente economica nazionale e internazionale. Pertanto, 10 deputati del PLN presentarono all'Assemblea Legislativa una proposta volta ad annullare la riforma costituzionale introdotta nel 1969 e, quindi, ad abrogare l'articolo 132 della Costituzione. Lo stesso Arias, inizialmente, sostenne la necessità di riaprire il dibattito legislativo sul divieto di rielezione, ritenendo l'intervento della Sala Costituzionale – denominata Sala IV – un'"azione antidemocratica". Tuttavia, il ritardo legislativo, dovuto alle complesse procedure di riforma costituzionale¹⁷, e una composizione favorevole della Corte convinsero l'ex Presidente a presentare due ricorsi di incostituzionalità. Questi furono inizialmente bocciati nel 2000 quando, con una decisione divisiva, appoggiata da 4 dei 7 magistrati, venne respinta l'incostituzionalità ritenendo che l'errore procedurale nell'emendamento costituzionale adottato nel ricorso non fosse un argomento sufficiente per rimuoverlo (ris. 2000-7818). Nonostante questa battuta d'arresto, Arias ricorse nuovamente alla via giudiziaria, presentando tre anni dopo un altro ricorso alla Sala Costituzionale. In questa occasione, con una maggioranza di 5 magistrati su 7, venne dichiarata l'incostituzionalità del divieto di rielezione in quanto limitativo dei diritti costituzionalmente garantiti dei candidati ad essere nuovamente eletti e degli elettori a votare per chi ritenevano opportuno (ris. 2003-2771). Il primo e principale argomento addotto era l'impossibilità di realizzare una modifica costituzionale che pregiudicasse o riducesse un diritto già sancito dalla Costituzione. Il secondo consisteva nel confermare la caratteristica di diritto fondamentale del "diritto alla rielezione", da cui il pregiudizio procedurale.

¹⁷ Trattandosi di una proposta di riforma alla Costituzione, infatti, l'iniziativa doveva essere approvata in due successive sessioni durante una legislatura e poi essere sottoposta ad altre tre letture in quella successiva. Per di più, quando l'Assemblea Legislativa discusse della rielezione presidenziale decise a maggioranza (32 voti su 13) di accantonare la questione.

L'effetto immediato di questa decisione è stato quello di consentire in Costa Rica la rielezione dei Presidenti se trascorsi otto anni dalla fine del loro primo mandato, il che in termini pratici ha significato la fine del dibattito politico sulla candidatura di Óscar Arias per le elezioni del 2006. Questa sentenza, inoltre, ha finito anche per ridefinire e limitare i poteri dell'Assemblea Legislativa. Per eliminare la riforma apportata nel 1969, infatti, sarebbe stato opportuno realizzare una riforma costituzionale con una consultazione obbligatoria della Sala Costituzionale e non la sola decisione di quest'ultima¹⁸.

3.2 Volontà popolare, costituente originario e costituente derivato: il caso del Nicaragua

In Nicaragua, così come nel Paese vicino, prima di ricorrere alla magistratura costituzionale, l'ex Presidente Daniel Ortega – leader del *Frente Sandinista de Liberación Nacional* (Fronte Sandinista di Liberazione Nazionale, FSLN) – cercò l'appoggio di 56 membri dell'Assemblea Nazionale, necessario per approvare una riforma alla Costituzione volta a permettere la rielezione. L'impossibilità di ottenere tale sostegno e la certezza di avere una Corte proattiva a suo favore lo portarono a seguire la via giudiziaria¹⁹. A partire dalla legge n. 192 del 4 luglio 1995 (art. 13), gli articoli 147 e 178 della Costituzione nicaraguense limitarono la rielezione a due mandati per il Presidente e il Vicepresidente della Repubblica, nonché per i sindaci e i vicesindaci²⁰.

Sulla base di un'interpretazione molto simile a quella data dal Tribunale costaricano, la Sala Costituzionale della Corte Suprema di Giustizia nicaraguense nel 2009 dichiarò inapplicabili le norme della Costituzione che limitavano la rielezione²¹. Con una maggioranza di tutti e sei i magistrati che la componevano, la Camera sostenne l'impossibilità di attuare l'articolo 147 della Legge fondamentale, chiarendo però che tale decisione aveva effetti solo *inter partes* e pertanto riguardava unicamente la rielezione di Ortega e dei 109 sindaci sandinisti che avevano presentato il ricorso di amparo²². Proprio per questo, una volta rieletto, nel 2014, con il sostegno legislativo del FSLN, Ortega riformò la Costituzione introducendo la possibilità di rielezione indefinita.

Il ricorso presentato dai membri del FSLN si basava sull'applicazione preferenziale del principio costituzionale di uguaglianza incondizionata dei

¹⁸ B. Wilson, *Changing Dynamics: The Political Impact of Costa Rica's Constitutional Court*, presentato alla "Conference of Judicialization of Politics in Latin America", Londra, 11/03/2004, 9 ss.; E. Martínez-Barahona, *Las Cortes Supremas como mecanismo de distribución de poder...*, cit., 729 ss.

¹⁹ Ivi, 732.

²⁰ R. Viciano Pastor, G. Moreno González, *Cuando los jueces declaran inconstitucional la Constitución: la reelección presidencial en América Latina a la luz de las últimas decisiones de las Cortes Constitucionales*, in *An. Iberoam. Just. Const.*, 22, 2018, 174.

²¹ A. Grijalva Jiménez, J.L. Castro-Montero, *La reelección presidencial indefinida en Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia*, in *Estud. Const.*, 1, 2020, 26.

²² E. Martínez-Barahona, *Las Cortes Supremas como mecanismo de distribución de poder ...*, cit., 732-733.

diritti politici rispetto ai limiti alla rielezione stabiliti dalla Costituzione e dalla Legge elettorale. Secondo i ricorrenti, questi ultimi violavano il principio di uguaglianza nella misura in cui si applicavano solo ad alcune cariche elettive (Presidente, Vicepresidente e sindaci) e non ad altre (deputati dell'Assemblea Nazionale, del Parlamento centroamericano e membri del Consiglio delle Regioni) e per di più impedivano il pieno esercizio dei diritti politici poiché ostacolavano la partecipazione delle autorità in carica agli affari politici della nazione. Nella sua sentenza (n. 504-2009), la Corte Suprema sostenne l'esistenza di un'antinomia costituzionale tra il principio di uguaglianza e gli articoli che limitano la rielezione. Attraverso una lettura disaggregata della Costituzione, sostenne che i diritti politici – tra cui la partecipazione agli affari pubblici, l'amministrazione dello Stato e il diritto ad eleggere ed essere eletti – potevano essere limitati solo per motivi legati all'età o alla sospensione dei diritti attraverso una sentenza definitiva. La Corte, inoltre, affermò la prevalenza interpretativa dei principi contenuti all'interno della Costituzione su altre disposizioni presenti all'interno della stessa, vale a dire il primato del principio di uguaglianza e non discriminazione sulle norme in materia di rielezione. Nella stessa ottica fece riferimento anche al principio di sovranità popolare e autodeterminazione, intendendolo come la volontà del popolo che «stabilisce le procedure e i limiti che, in futuro, inquadreranno la manifestazione di quella stessa volontà». La Costituzione del 1987, priva di limiti alla rielezione, incarnava, quindi, questa volontà suprema e sovrana che, secondo la Corte, non poteva essere limitata nemmeno dalle stesse norme costituzionali. Su queste basi, stabilì che i divieti di rielezione, contenuti negli articoli 147 e 178 della Costituzione, nonché nella Legge elettorale, erano inapplicabili in quanto discriminatori e che solo la volontà del popolo sovrano, espressa attraverso elezioni autentiche e periodiche a suffragio universale e libero, poteva limitare il diritto alla rielezione²³. I sei magistrati del FSLN sostennero, altresì, che il potere costituente derivato, vale a dire i legislatori che avevano riformato la Costituzione nel 1995, non poteva assumere decisioni contrarie al potere costituente originario del 1987. Tuttavia, va ricordato che sia la riforma costituzionale che la Legge fondamentale non sono state approvate dal popolo nicaraguense, essendo state soggette a procedure di approvazione meramente parlamentari e senza la legittimazione diretta del costituente originario. Appare pertanto difficile rivendicare una sorta di prevalenza di alcune norme su altre in virtù della loro presunta legittimità d'origine²⁴. Per di più, in occasione di questa sentenza si verificò, altresì, una grave irregolarità procedurale, dovuta alla violazione delle disposizioni stabilite dalla Legge Organica del Potere Giudiziario per la composizione della Sala Costituzionale, dato che i magistrati liberali assenti vennero rimpiazzati dai sostituti dei magistrati sandinisti²⁵.

²³ A. Grijalva Jiménez, L. Castro-Montero, *La reelección presidencial indefinida en Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia*, op. cit., 26-27.

²⁴ R. Viciano Pastor, G. Moreno González, *Cuando los jueces declaran inconstitucional la Constitución ...*, op. cit., 177.

²⁵ E. Martínez-Barahona, *Las Cortes Supremas como mecanismo de distribución de poder*, op. cit., 735.

3.3 Da interpretazioni *ad personam* a riforma costituzionale: la rielezione indefinita in Bolivia

Il caso boliviano differisce da quelli appena trattati in quanto, come si è visto, sia in Costa Rica che in Nicaragua il tema della rielezione è stato trasferito dalla sfera legislativa a quella giudiziaria quando i candidati alla carica presidenziale divennero consapevoli di non disporre della maggioranza legislativa necessaria per realizzare una riforma costituzionale, ma sapevano di avere quella della rispettiva Sala Costituzionale della Corte Suprema ed erano consapevoli che la loro proposta sarebbe stata sostenuta dalla società²⁶. In Bolivia, invece, la decisione di introdurre la rielezione indefinita fu apertamente contrastata dal corpo elettorale, ma, nonostante ciò, il Tribunale Costituzionale Plurinazionale (TCP) avallò tale possibilità.

Evo Morales, dopo aver vinto le sue prime elezioni presidenziali per il periodo 2006-2011, a metà del suo mandato promosse un processo costituente caratterizzato da una forte conflittualità tra il partito presidenziale, il MAS (*Movimiento al Socialismo*), e l'opposizione di *Poder Democrático Social* (PODEMOS). Tale situazione costrinse ad una coesistenza tra l'Assemblea Costituente e il Congresso²⁷ e condusse ad introdurre numerose soluzioni di compromesso all'interno della Carta costituzionale che si stava redigendo, tra le quali la previsione della possibilità di rielezione immediata solo per una volta. In seguito all'entrata in vigore della nuova Costituzione nel 2009 e alla prima rielezione di Morales lo stesso anno, però, per permetterne nuovamente la candidatura, il partito di maggioranza, il MAS, chiese per ben due volte l'interpretazione della Costituzione.

In un primo momento, i legislatori indicarono come chiave interpretativa delle disposizioni costituzionali il termine "mandato" sostenendo che faceva riferimento unicamente al periodo presidenziale completo, mentre la prima Presidenza Morales era stata sospesa con l'entrata in vigore della nuova Norma fondamentale²⁸. In questa occasione, il TCP stabilì, nella dichiarazione costituzionale n. 0003/2013, la costituzionalità della Legge n. 381 di Applicazione normativa, con cui l'Assemblea Plurinazionale dava la suddetta interpretazione della prima disposizione transitoria della Costituzione²⁹. Il Tribunale consentì così a Morales di candidarsi per un terzo mandato nel 2014. Il *leader* del MAS non solo vinse queste elezioni, ma riuscì anche ad ottenere un appoggio al Congresso superiore ai 2/3 che gli consentì di promuovere riforme costituzionali senza la necessità di discuterle con l'opposizione³⁰. Una di queste ebbe ad oggetto proprio l'introduzione della rielezione indefinita.

²⁶ *Ibid.*, 746.

²⁷ v. F. Gutiérrez, F. Acuña, *Referendos constitucionales: legitimidades redundantes en procesos de cambio constitucional en los países andinos*, in *Análisis Político*, 75, 2012, 10 ss.

²⁸ F.A. Acuña Villarraga, *¿Presidentes desatados?: reelección presidencial y cambio constitucional en el área andina*, in *Anal. Político*, 83, 2015, 81-82.

²⁹ R. Viciano Pastor, G. Moreno González, *Cuando los jueces declaran inconstitucional la Constitución ...*, op. cit., 183.

³⁰ F.A. Acuña Villarraga, *¿Presidentes desatados?: reelección presidencial y cambio constitucional en el área andina*, op. cit., 82.

Difatti, con l'approssimarsi della fine del secondo mandato di Morales, successivo all'entrata in vigore della Costituzione del 2009, e dato che non c'era più alcuna interpretazione che gli permettesse di ricandidarsi, la *Coordinadora Nacional por el Cambio* (Comitato di Coordinamento Nazionale per il Cambiamento), che riuniva varie organizzazioni sociali a sostegno del governo in carica, propose di riformare la Costituzione. Il progetto fu accolto favorevolmente dalla maggioranza dell'Assemblea Legislativa Plurinazionale. Tuttavia, quando il 21 febbraio 2016 si tenne il referendum, previsto dall'articolo 411 della Costituzione per tutte le riforme costituzionali parziali, l'emendamento venne respinto dal voto popolare³¹.

Nonostante ciò, anche le elezioni del 2019 furono caratterizzate dall'ennesima, la quarta, ricandidatura di Morales. Anche in questo caso, come già avvenuto con la precedente sentenza, ma con motivazioni diverse, il Tribunale Costituzionale Plurinazionale prevede la possibilità per il Presidente in carica di presentarsi alla competizione elettorale, aprendo definitivamente la possibilità di presidenze "vitalizie"³². In questa occasione, un gruppo di deputati appartenenti al partito governativo, presentò un ricorso di incostituzionalità astratta davanti al Tribunale, sostenendo l'inapplicabilità degli articoli 156, 168, 285.II e 288 della Costituzione, che limitavano a un solo mandato continuativo la rielezione dell'Esecutivo nazionale, delle autorità legislative ed esecutive dipartimentali e municipali, in quanto in contrasto con gli articoli 26 e 28 della stessa, che stabilivano la possibilità per tutti i cittadini di essere candidati. I ricorrenti sostennero, altresì, che fossero in contraddizione con gli articoli 1.1, 23, 24 e 29 della Convenzione Americana sui Diritti Umani (CADU), dato che l'articolo 256.1 della Legge fondamentale boliviana stabiliva che i trattati e le convenzioni internazionali sui diritti umani contenenti norme più favorevoli rispetto a quelle costituzionali dovevano essere applicati con preferenza rispetto a quest'ultime. A sostegno di ciò i ricorrenti riportarono anche gli articoli 13.IV e 256 della Costituzione che stabilivano che i diritti e i doveri in essa sanciti dovevano essere interpretati in conformità con i trattati internazionali sui diritti umani ratificati dalla Bolivia nel caso di norme più favorevoli e l'articolo 410.II della Costituzione che riconosceva i trattati e le convenzioni internazionali sui diritti umani parte del blocco di costituzionalità³³.

Per risolvere l'azione di incostituzionalità astratta, il TCP emise la Sentenza n. 0084/2017 del 28 novembre 2017, con la quale accolse il ricorso, dichiarando inapplicabili gli articoli 156, 168, 285.II e 288 della Costituzione, consentendo così la rielezione.

In primo luogo, bisogna sottolineare come la Legge fondamentale boliviana non prevedeva la possibilità di azioni di incostituzionalità astratta contro i precetti costituzionali e pertanto il Tribunale stesso, al punto III.4

³¹ R. Viciano Pastor, G. Moreno González, *Cuando los jueces declaran inconstitucional la Constitución ...*, op. cit., 184.

³² R. Iannaccone, *Crisi e riforme istituzionali in America Latina. Tra denunce di golpe di Stato e stabilizzazione del caudillismo*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 3, 2019, 6.

³³ v. A. Noguera Fernández, *La jerarquía constitucional de los tratados internacionales de Derechos humanos y la justiciabilidad de los derechos sociales. Nexos e interrelaciones en las últimas constituciones latinoamericanas*, in *Rev. del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 87, 2010.

delle motivazioni giuridiche della sentenza, si attribuì tale potere interpretando l'articolo 196 della Costituzione³⁴.

Invece, per quanto concerne la decisione nel merito il TCP la strutturò fondamentalmente intorno a due linee di argomentazione: da un lato, la possibilità che alcune delle norme costituzionali fossero incostituzionali e, dall'altro, l'applicazione preferenziale delle disposizioni più favorevoli dei trattati internazionali sui diritti umani rispetto a quelle contenute nella Costituzione. La fallacia di quest'ultimo argomento, che sembra essere l'unico a determinare definitivamente la sentenza, consiste nel fatto che né la CADU riconosce un diritto umano alla rielezione, come invece sostiene il Tribunale, né tantomeno lo ha fatto la Corte di San José³⁵. Inoltre, il Tribunale ha basato la sua argomentazione su una sua precedente sentenza in cui si era occupato di un'effettiva antinomia tra gli articoli 172.15 e 214 della Costituzione. Nel caso in analisi, però, a differenza del precedente, non si tratterebbe di norme contraddittorie, ma piuttosto di una norma di portata generale e di una di natura speciale, entrambe con identico valore giuridico³⁶.

4. La centralità del tema della rielezione presidenziale per gli ordinamenti latinoamericani

Come si è visto nel corso di questa trattazione, l'intervento della giustizia costituzionale nei casi in esame è servito a supplire all'avversione dell'organo legislativo (Costa Rica e Nicaragua) o del corpo elettorale (Bolivia) ad apportare modifiche costituzionali volte a consentire la rielezione presidenziale indefinita. La più alta magistratura dei tre paesi ha interpretato il divieto di rielezione come limitativo di alcuni diritti fondamentali sanciti costituzionalmente in Costa Rica e Nicaragua e internazionalmente nel caso della Bolivia e direttamente applicabili nell'ordinamento interno a norma dell'articolo 256.1 della Legge fondamentale.

In Costa Rica si è fatto riferimento al diritto dei candidati di essere liberamente eletti e a quello degli elettori a poter scegliere a proprio piacimento per chi votare. In Nicaragua, invece, la Corte ha sostenuto la violazione del principio di uguaglianza nella misura in cui il divieto di rielezione era previsto solo per alcune cariche. Infine, come già evidenziato, il caso boliviano differisce in parte dai precedenti dato che la prima delle due sentenze in materia di rielezione la ammetteva sulla base di una legge di applicazione normativa, mentre la seconda lo faceva basandosi non tanto sul diritto interno (artt. 26 e 28, Cost.), quanto su quello internazionale (artt. 1.1, 23, 24 e 29, CADU).

³⁴ v. J.A. Rivera Santivañez, *La inaplicabilidad de la Constitución para habilitar la reelección indefinida*, in W. Herrera Añez (Eds), *Los claroscuros de la acción de inconstitucionalidad que busca la ruptura del sistema constitucional boliviano*, Cochabamba, 2018.

³⁵ v. J.A. Mejía Riverla - R. Jerez Moreno, *La reelección presidencial como derecho humano: la falacia que propaga la fiebre reeleccionista*, in L. Efrén Ríos Vega, I. Spigno, Y. Esquivel Alonso, C.A. Dávila Aguilar (cur.), *La reelección en América Latina en el siglo XXI*, Città del Messico, 2021.

³⁶ R. Viciano Pastor, G. Moreno González, *Cuando los jueces declaran inconstitucional la Constitución ...*, op. cit., 184 ss.

Vi sono poi altre motivazioni che accompagnano le sentenze. In quella costaricana è stato sostenuto, oltre a quanto già ricordato, anche l'impossibilità di realizzare una modifica costituzionale che pregiudicasse o riducesse un diritto già previsto costituzionalmente e si è dichiarato fondamentale il diritto alla rielezione. La decisione nicaraguense, invece, ha fatto riferimento, oltre che al principio di uguaglianza, anche al principio di sovranità popolare e autodeterminazione, sostenendo che il potere costituente derivato del 1995 non poteva assumere decisioni contrarie al potere costituente originario del 1987. Il Tribunale Boliviano, infine, ha sostenuto anche la possibilità che alcune delle norme contenute nella Legge fondamentale potessero essere incostituzionali.

È ragionevole ricondurre queste decisioni e la loro portata al carattere delle giurisdizioni costituzionali in America Latina che, come si anticipava, non dipende dalle sole modalità utilizzate per la selezione dei loro membri, ma anche, e in maniera rilevante, dalle caratteristiche della forma di governo presidenziale. Quest'ultima può essere considerata una variante propria dei Paesi di questa sub-regione diversa *ab origine*³⁷ da quella statunitense e non una mera applicazione deformata del regime presidenziale classico, dovuto all'indebolimento dei poteri del Parlamento e a una ipertrofia di quelli del Presidente³⁸.

Negli ultimi decenni, però, molti Paesi latinoamericani hanno intrapreso processi di cambiamento costituzionale: il Nicaragua nel 1987, il Brasile nel 1988, la Colombia nel 1991, il Paraguay nel 1992, il Perù nel 1993, l'Argentina nel 1994, il Venezuela nel 1999, l'Ecuador nel 2008 e la Bolivia nel 2009. Questa ondata ha coinvolto anche altri paesi che hanno introdotto importanti modifiche ai loro testi costituzionali, come Costa Rica,

³⁷ Solo per riportare alcune posizioni a tal proposito, D. Nohlen e M. Fernandez sostengono che il presidenzialismo iberoamericano, sin dalle origini, abbia dato vita ad un prodotto *sui generis*, un ibrido risultante da varie componenti (D. Nohlen, M. Fernández (cur.), *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Caracas, 1991, 37 ss). Nogueira Alcalá parla, invece, di un "regime originale" che risponde, nel XIX e nella prima parte del XX secolo, a una duplice e contraddittoria esigenza, come sottolineato Jacques Lambert. Si tratta, da un lato, di quella di concedere al Capo dell'esecutivo ampi mezzi di governo richiesti dalla peculiare situazione di Paesi in via di sviluppo e, dall'altro, quella di limitare tali poteri in quei Paesi che non si rassegnavano all'arbitrio e all'abuso di potere e che puntavano ad essere veri e propri Stati democratici (H. Nogueira Alcalá, *La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa*, in *Estud. Const.*, 2, 2017, 17). In Italia, già nei primi anni '70, Lombardi sottolineava come si possa agevolmente incorrere in un rischio di generalizzazione inadeguata nel realizzare confronti comparatistici basati sull'idea che l'esperienza costituzionale latino-americana rappresenti una versione incompleta e spesso degenerata del sistema statunitense, omettendo tutte le variabili della esperienza nazionale che allontanano, e anche notevolmente, la forma di governo presidenziale latinoamericana da quella idealtipica nordamericana (G. Lombardi, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milano, Giuffrè, 1986, 63). v., altresì, F. Cumplido Cereceda, *El sistema democrático en América Latina*, Santiago del Cile, 1984; J. M. Franco-García, *Estado Federal y Estado Regional. El derecho venezolano en 1982*, Caracas, 1982.

³⁸ M. Duverger, *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, cit., 152.

Cile, Messico e Venezuela³⁹. La maggior parte delle riforme ha avuto l'obiettivo di ridurre alcuni poteri presidenziali e di aumentare il controllo e la capacità decisionale del Congresso. Ad esempio, quasi tutte hanno limitato, almeno in parte, la capacità del Presidente di legiferare per decreto, aumentando al contempo il controllo del Legislativo, che in alcuni casi ha acquisito il potere di veto sui ministri⁴⁰. Infatti, al fine di limitare la particolare centralità riconosciuta al potere esecutivo nel presidenzialismo latinoamericano, molti ordinamenti dell'area hanno introdotto istituti tipici del sistema parlamentare⁴¹ tanto che, secondo parte della dottrina è possibile sostenere che siano caratterizzati da un "presidenzialismo attenuato". In questi paesi il Parlamento dovrebbe fungere da contrappeso reale al Capo dello Stato, che deve tener conto della sua composizione per definire gli orientamenti della politica del suo governo. A tal fine, infatti, il Legislativo è dotato formalmente di ampi poteri di controllo e può condurre interpellanze. Inoltre, è stata introdotta la figura del Capo di gabinetto che,

³⁹ R. Gargarella, *Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina*, in C. Rodríguez Garavito (coord.), *El derecho en América Latina Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, 2011, 86.

⁴⁰ R. Uprimny, *Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos*, in C. Rodríguez Garavito (coord.), *El derecho en América Latina Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, 2011, 120.

⁴¹ Valadés rileva che con tale espressione si può intendere: il processo di costruzione di un sistema di natura parlamentare; l'incorporazione di istituzioni di origine parlamentare in un altro tipo di sistema politico, allo scopo di assimilarlo al sistema parlamentare; e l'adozione di istituzioni di origine parlamentare, ma conservando la struttura di base del sistema ricevente. Pertanto, bisogna distinguere tra parlamentarizzazione del sistema costituzionale e parlamentarizzazione del sistema presidenziale. Nel primo caso, l'intera struttura costituzionale del potere politico tende ad essere adattata al sistema parlamentare, che viene incorporato immediatamente o gradualmente per sostituire il sistema vigente. Nel secondo caso, invece, la struttura esistente rimane, ma vi si aggiungono alcune istituzioni di controllo politico di origine parlamentare, anche con alcune differenze rispetto al disegno originario. A caratterizzare gli ordinamenti latinoamericani è appunto quest'ultimo tipo di parlamentarizzazione (D. Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, Città del Messico, 2011, 5-6).

L'A. riporta che, in tale ambito, la prospettiva proposta più innovativa è stata quella di Bruce Ackerman, in *La nuova separazione dei poteri*, Roma, Carrocci, 2003, la cui tesi di un sistema presidenziale parlamentare è molto suggestiva, e rientra nella grande tendenza a rinnovare i sistemi presidenziali. Ackerman esprime il suo egual rifiuto tanto per il modello "Westminster" quanto per il "Washington" e propone un altro disegno istituzionale di separazione dei poteri che definisce parlamentarismo limitato o ristretto, individuandolo come una miglior opzione per il governo democratico. A proposito del caso messicano – ma applicabile a tutti gli ordinamenti latinoamericani –, Jorge Carpizo (in *México: sistema presidencial o parlamentario*, in *Revista Latinoamericana de Derecho*, 2004) dichiarandosi favorevole al mantenimento del sistema presidenziale, sottolinea la necessità di rinnovarlo senza però indebolirlo. Tra le misure che propone per raggiungere questo obiettivo vi sono: modificare alcune delle nomine del gabinetto presidenziale attribuendole al Congresso; introdurre la figura del capo del gabinetto dei ministri, responsabile nei confronti tanto del Presidente quanto del Congresso; creare un organo efficiente nel Congresso per controllare le facoltà che rientrano nel "potere di borsa"; rivedere il sistema costituzionale della responsabilità del Presidente affinché non eserciti funzioni che gli sono estranee. (D. Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, cit., 8 ss.)

a differenza di quanto avviene negli ordinamenti parlamentari, non è espressione della maggioranza legislativa, ma del Presidente stesso, anche se, individualmente o insieme al resto dei ministri, può essere destituito dal Congresso attraverso un voto di sfiducia. Tuttavia, il Presidente continua ad essere Capo di Stato e di governo, pertanto quando i suoi ministri vengono censurati ha il potere di nominarne altri per sostituirli e continuare a dare attuazione al proprio programma. Attualmente, esempi di “presidenzialismo attenuato” sono la Costituzione del Costa Rica del 1948, quella del Guatemala del 1985 modificata nel 1993, quella dell’Argentina a partire dal 1994 e quella della Bolivia del 2009. La figura del primo ministro è stata introdotta anche in altri ordinamenti che però hanno contestualmente previsto anche altri elementi tipici della forma di governo parlamentare, come il potere di scioglimento del Capo di Stato, che hanno portato la dottrina a identificarli come “egemonici”. In questo sottotipo rientrerebbero Uruguay, Perù, Venezuela ed Ecuador⁴². È, quindi, possibile individuare, nel panorama dei presidenzialismi latinoamericani, la tendenza verso una struttura ibrida con diverse componenti in tensione: alcune volte a limitare il potere tradizionale dei presidenti, altre ad aumentarlo. È plausibile sostenere, dunque, che in questa subregione né il concetto di “iperpresidenzialismo” né quello di “potere presidenziale attenuato” siano pienamente in grado di descrivere quanto costituzionalmente previsto a proposito della forma di governo⁴³.

La parlamentarizzazione degli ordinamenti rientra tra le caratteristiche che distinguono nettamente, almeno dal punto di vista formale, alcuni ordinamenti presidenziali latinoamericani rispetto a quello statunitense. Altro elemento che accomuna tutte le forme di governo dell’area e immediatamente appare come differente, coincide con le modalità previste per l’elezione del Capo dello Stato, sulle quali ci si soffermerà maggiormente perché strettamente connesse con l’argomento centrale di questo scritto.

In America Latina, infatti, l’individuazione del Presidente spetta direttamente al corpo elettorale – si tratta di una delle eredità più evidenti della Costituzione francese della II Repubblica –, mentre negli Stati Uniti d’America l’elezione presidenziale è indiretta. Come noto, l’articolo II della Costituzione statunitense, così come modificato dal XII emendamento nel 1848, prevede che i cittadini di ciascuno Stato membro eleggano un numero di elettori presidenziali – pari alla somma dei rappresentanti e dei senatori cui lo Stato stesso ha diritto, mentre sono tre per il Distretto di Columbia – incaricati di scegliere il Presidente e il Vicepresidente. Si tratta, però, di un procedimento che solo formalmente è di secondo grado, in quanto in realtà opera come un’elezione diretta⁴⁴. Pur non essendo esente da critiche,

⁴² H. Nogueira Alcalá, *La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa*, op. cit., 30 ss.

⁴³ G.L. Negretto, *La reforma del presidencialismo en América Latina. Hacia un modelo híbrido*, in *Rev. Urug. Cienc. Polit.*, 1, 2018, 148.

⁴⁴ v., tra gli altri, R. Dahl, *Quanto è democratica la Costituzione Americana*, Roma-Bari, 2003; D. Campus, G. Pasquino, *USA: elezioni e sistema politico*, Bologna, 2005; A. Pierini, *I sistemi elettorali nell’ordinamento degli Stati Uniti d’America*, in M. Oliviero, M. Volpi (cur.), *Sistemi elettorali e democrazie*, Torino, 2007; M. Comba, *Gli Stati Uniti d’America*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. Ferrari (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, op. cit.

soprattutto in quanto può portare all'elezione di un Capo di Stato che non abbia effettivamente ottenuto la maggioranza assoluta dei voti espressi e perché il criterio di computo dei voti non è omogeneo sul territorio nazionale⁴⁵, l'elezione indiretta eviterebbe, almeno nella concezione dei costituenti, la svolta plebiscitaria che caratterizza l'elezione diretta degli Esecutivi latinoamericani. Quest'ultima, infatti, rappresenta un elemento particolarmente problematico dato che ha invertito la direzione dei controlli politici, depositando nelle mani del Presidente una vasta gamma di poteri, alcuni dei quali trascendono anche l'ordine normativo.

Dalla centralità che assume l'elezione dei Presidenti latinoamericani per le dinamiche della forma di governo e più in generale per gli ordinamenti nel loro complesso, deriva l'importanza dell'elemento della rielezione presidenziale⁴⁶. Difatti, insieme alla durata del mandato del Capo dell'esecutivo, la rielezione è una variabile di primo ordine in un regime presidenziale in quanto determina il livello di alternanza dei partiti e delle persone alla Presidenza. Tali regole influenzano il potere di contrattazione del Capo di Stato con i legislatori del suo stesso schieramento e dell'opposizione. A parità di altri fattori, i Presidenti che godono di un mandato più lungo e/o possono essere rieletti tendono ad avere maggiore influenza sui parlamentari rispetto a quelli che hanno un mandato breve e/o non possono essere rieletti. Ciò avviene in quanto più lungo è l'orizzonte temporale della carica del Capo dello Stato, maggiore è la sua capacità di fare promesse e minacce credibili in una contrattazione intertemporale. In America Latina, mentre la variazione dei mandati presidenziali nel corso del XX secolo è stata generalmente compresa tra i 4 e i 6 anni⁴⁷, esiste un'ampia

⁴⁵ Uno dei casi più noti è quello che ha visto contrapposti G.W. Bush e Gore per il risultato delle elezioni presidenziali del 2000. In questa occasione la Corte Suprema della Florida accolse il ricorso di Gore rovesciando i risultati dell'elezione presidenziale, ma la Corte Suprema Federale annullò la decisione della corte statale (*Bush v. Gore*, 2000) attribuendo la vittoria a Bush. (v. F.G. Pizzetti, *Bush v. Gore*, Torino, 2002). Oltre all'elezione nel 2000 di G. W. Bush si sono verificati altri due casi di "wrong winner" sempre a vantaggio di candidati repubblicani. Si tratta dell'elezione nel 1888 di Harrison e la recente elezione nel 2016 di Trump.

⁴⁶ v. S. Ramos, *Panorama de la reelección presidencial en América Latina durante el siglo XXI*, in *Sathiri: Sembrador*, (16)1, 2021; M. Rodríguez Saldaña, *Reformas constitucionales y reelección presidencial en Iberoamérica*, in J.M. Serna de la Garza (cur.), *Contribuciones al Derecho Constitucional*, Città del Messico, 2015; I. Treminio Sánchez, *Las reformas a la reelección presidencial del nuevo siglo en América Central. Tres intentos de reforma y un golpe de Estado*, in *Política y gobierno*, 1, 2015; M. Penfold - J. Corrales - A. College - G. Hernández, *Los Invencibles: La reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina*, in *Rev. Cienc. Polit.*, 3, 2014; I. Treminio Sánchez, *Las reformas a la reelección presidencial en América Latina*, in *Estudios Sociológicos*, 91, 2013; J. Thompson, *La reelección y sus implicaciones para la equidad en la contienda electoral*, in *Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales*, 57, 2012; M.D. Serrafiero, *La reelección presidencial indefinida en América Latina*, in *Rev. de Inst., Ideas y Mercados*, 54, 2011; D. Buquet, *Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina*, in *Rev. Urug. Cienc. Polit.*, 1, 2007.

⁴⁷ Il mandato del Presidente della Repubblica ha una durata di quattro anni secondo quanto previsto dalle Costituzioni di Argentina (art. 90); Colombia (art. 190), Costa Rica (art. 134); Cile (art. 25), Ecuador (art. 144), Guatemala (art. 184); Honduras (art. 237), Uruguay (art.150). Ha invece una durata di cinque anni, in Bolivia (art. 168), Brasile (art. 82) e El Salvador (art. 154), Nicaragua (art. 148.2), Panamá (art. 177) e

gamma di norme che regolano i limiti alla rielezione del Capo dell'esecutivo. La più restrittiva è quella che vieta al Presidente di essere eletto nuovamente in via definitiva, mentre la più permissiva gli consente di essere rieletto consecutivamente senza limiti⁴⁸.

I timori circa la perpetuazione del potere esecutivo sono antichi quanto il presidenzialismo stesso. I fondatori delle numerose repubbliche latinoamericane erano, infatti, preoccupati di mantenere la stabilità politica in assenza di una monarchia. Simón Bolívar, presentando un piano costituzionale al Congresso venezuelano nel 1819, scrisse che non vi era nulla di più pericoloso che permettere a un cittadino di rimanere al potere per un periodo prolungato in quanto il popolo si sarebbe abituato a obbedirgli e questi a guidarlo e ciò sarebbe stato l'origine dell'usurpazione e della tirannia. Tuttavia, egli stesso, sette anni dopo, presentò un progetto costituzionale che prevedeva una Presidenza vitalizia, che sarebbe stata occupata da lui, accompagnata dal diritto di scegliere il proprio successore⁴⁹.

Nel corso del XIX secolo, tutti i Paesi dell'America Latina adottarono il divieto di rielezione immediata. Ricordando il precedente governo di Juan Manuel Rosas in Argentina negli anni '30 e '40 del XIX secolo, Juan Bautista Alberdi sostenne il divieto di rielezione immediata nella Carta del 1853, ritenendo che questa portasse all'autoperpetuazione. Anche in Messico la campagna di Francisco I. Madero del 1910 per rovesciare Porfirio Díaz, dopo 34 anni di controllo di questi sul potere esecutivo, fu strettamente legata al «Sufragio efectivo y no reelección», così come lo era stata quella dello stesso Díaz, contro Benito Juárez nel 1871. Alla fine del XIX secolo, infatti, la premessa che la rielezione fosse una minaccia per la democrazia era ampiamente accettata. Si riteneva che consentirla equivalesse, quasi sicuramente, a raddoppiare nei fatti la durata del mandato presidenziale in quanto il Presidente sarebbe sempre stato dotato dei mezzi per garantire nuovamente la propria nomina⁵⁰.

Nonostante ciò, le disposizioni sulla rielezione del Capo di Stato sono state, insieme a quelle relative alla durata del suo mandato, le norme costituzionali più instabili in America Latina. Nel XX secolo, infatti si sono succedute numerose riforme in tale ambito. Il numero di Paesi le cui Costituzioni consentivano al Presidente un'unica rielezione consecutiva o una rielezione illimitata è prima diminuito e poi aumentato tra il 1900 e il 1960, come risultato di cicli in cui, a volte, le norme più permissive sono state seguite da quelle più restrittive e viceversa. Questa instabilità è perdurata negli ultimi tre decenni. Dal 1978 al 1993, ad esempio, la maggior parte delle Costituzioni o delle riforme costituzionali ha mantenuto regole relativamente restrittive per la rielezione presidenziale, consentendo prevalentemente la rielezione solo dopo un mandato. In alcuni casi, inoltre, come in Guatemala nel 1985, in Honduras nel 1982 e in Colombia nel 1991,

Paraguay (art. 229). Infine, la Costituzione venezuelana del 1999 (art. 230) e quella messicana del 1917 (art. 83) prevedono un mandato di sei anni.

⁴⁸ G.L. Negretto, *La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre Presidente y Congreso*, in *Desarrollo Económico*, 198, 2010, 208.

⁴⁹ J.M. Carey, *Hybris institucional? Reección presidencial en América Latina*, in *GOB-Revista de Asuntos Públicos*, 24-25; v. AA.VV., *Por ahora... Y para siempre. Documentos fundamentales de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas, 2000, 397 ss.

⁵⁰ J.M. Carey, *Hybris institucional?*, op. cit., 24-25.

la rielezione del Presidente è stata vietata in modo assoluto. Dal 1993, tuttavia, la tendenza è stata opposta: delle 16 modifiche alle norme sulla rielezione, 9 le hanno rese più permissive e 7 più restrittive. La rielezione è diventata maggiormente agevole in Perù (1993), Argentina (1994), Venezuela (1999), Ecuador (1995 e 2008), Brasile (1998), Repubblica Dominicana (2002) e Colombia (2004). Al contrario, è stata resa più restrittiva in Colombia (1991), Paraguay (1992), Repubblica Dominicana (1994), Nicaragua (1995) e Perù (2000)⁵¹. Bisogna considerare, inoltre, che tutte le riforme costituzionali degli ultimi vent'anni sono state promosse dai Presidenti in carica e coloro che sono riusciti ad introdurre la rielezione consecutiva nei loro Paesi durante il loro mandato e si sono presentati alla successiva tornata elettorale ne sono usciti vincitori, tranne il dominicano Hipólito Mejía che nel 2004 perse l'elezione per la quale aveva fatto modificare la Costituzione⁵².

Particolarmente interessante è, altresì, soffermarsi sui termini con cui, in alcune Costituzioni latinoamericane, viene espresso il divieto di rielezione e il conseguente "diritto di resistenza", perché rende evidente quanto la possibilità di una nuova elezione dei Presidenti sia intesa come sinonimo di perpetuazione nel potere e, quindi, di autoritarismo. La Carta costituzionale guatemalteca, riferendosi ai diritti e ai doveri dei cittadini, include «difendere il principio dell'alternanza e della non rielezione nell'esercizio della Presidenza della Repubblica» (art. 136.f), quella di El Salvador definisce l'alternanza indispensabile per il mantenimento della stabilità della forma di governo e del sistema politico e sancisce che «la violazione di questa norma obbliga all'insurrezione» (art. 8), in termini simili si esprime la Norma fondamentale honduregna che sancisce l'obbligatorietà dell'alternanza alla Presidenza e dichiara la violazione di questa regola reato di tradimento (art. 4, 2 e 3). L'Ecuador è stato il Paese più costante nel mantenere questo principio che è apparso nelle diciotto Costituzioni promulgate dal 1830 al 1998, ma scomparso nell'attuale testo⁵³.

Come anticipato, a proposito della rielezione presidenziale in America Latina, in dottrina è possibile incontrare tanto posizioni favorevoli quanto contrarie. Le prime sostengono l'importanza della volontà democratica, di una *leadership* efficace e della responsabilità. D'altra parte, le argomentazioni contrarie hanno a che fare con la preoccupazione che i Presidenti abusino dei loro poteri e si perpetuino nella carica, accorciando la strada verso l'autoritarismo⁵⁴. Nohlen sostiene che l'ammissione della rielezione è

⁵¹ G.L. Negretto, *La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre Presidente y Congreso*, op. cit., 208 ss.

⁵² P. Fernández Barbadillo, *El presidencialismo en el mundo: diferencias entre Estados Unidos de Norteamérica, Iberoamérica y Europa*, cit., 365.

⁵³ *Ibid.*, 352.

⁵⁴ Tra i tanti, D. García Belaúnde, *La Constitución y su dinámica*, Lima, 2006, 156 e M. Duverger, *Francia: Parlamento o Presidencia*, Madrid, 1963, 59-60. Quest'ultimo, in particolare, pone l'attenzione sul fatto che l'esercizio del potere crei naturalmente un pregiudizio favorevole nella mente dei cittadini, a meno che non si verifichi un chiaro fallimento, difficile da misurare, per cui la rielezione è sempre più facile della prima elezione. Un capo di governo, però, non dovrebbe approfittarne per rimanere in carica troppo a lungo, il che sarebbe sgradevole dal punto di vista democratico e negativo dal punto di vista pratico. Infatti, se l'instabilità governativa è deplorabile, allo stesso modo

altrettanto democratica del suo divieto, ma che bisogna tenere presente che quest'ultima è stata una conseguenza di circostanze storiche che sembrano ormai superate. D'altra parte, ritiene che non sia possibile individuare un parametro teorico, cioè non legato alle contingenze, per determinare in modo comparativo il valore democratico della rielezione⁵⁵.

È, però, possibile individuare una discriminante nel modo in cui si ottiene la previsione della possibilità di rielezione e in particolare di quella immediata. Quando viene introdotta attraverso una riforma costituzionale approvata sulla base di negoziati legislativi, di solito è accompagnata da misure di bilanciamento. Al contrario, quando è contenuta in Costituzioni appena redatte, gli attori istituzionali più adatti a limitare i poteri del Presidente in carica in quel momento – vale a dire i legislatori e i tribunali indipendenti – tendono a non partecipare al processo di scrittura del testo e spesso i Presidenti in carica, nonché promotori dei processi costituenti, hanno poi orchestrato sostituzioni costituzionali che hanno aperto la strada alla rielezione, come avvenuto in Bolivia.

In America Latina, quindi, sembra essere iniziato un ciclo contrario alla previsione di limiti ferrei alla durata in carica dei Capi di Stato. Difatti, riforme costituzionali o nuove Carte fondamentali hanno attenuato i limiti di mandato o aperto direttamente la possibilità di rielezione *sine die* e referendum e processi costituenti altamente partecipativi hanno sostenuto ciò con la loro legittimità democratica. Come è risultato da questa analisi, in alcuni casi l'assenza di tale legittimità è stata sostituita dall'uso sproporzionato della giustizia costituzionale che si è trasformata in uno spazio per decisioni giurisdizionali in cui la Costituzione, la norma che dovrebbe convalidare la sua esistenza, ha perso la sua preminenza⁵⁶. Inoltre, come si è visto, le decisioni assunte delle Corti in Nicaragua e Bolivia hanno poi consentito ai Presidenti rieletti di promuovere riforme volte ad introdurre la possibilità di rielezione indefinita. Solo nel secondo caso la modifica costituzionale non è stata effettiva perché bocciata dal corpo elettorale, attraverso un referendum.

Il carattere *caudillista* e messianico delle presidenze latinoamericane risulta accentuato in presenza della possibilità di rielezione immediata dei Presidenti, sfociando nella possibile instaurazione di progetti autoritari, rappresentativi sono i casi di Fujimori in Perù, di Chávez e Maduro in Venezuela, di Correa in Ecuador, Evo Morales in Bolivia e Dilma Rousseff in Brasile. Tale rischio è ancora maggiore nei casi in cui la rielezione presidenziale è illimitata, come avviene in Venezuela, Ecuador e Nicaragua⁵⁷.

lo è anche l'eccessiva stabilità. Il rinnovo del Presidente permette di cambiare aria, volti e metodi e dovrebbe essere garantito su base regolare. L'unico punto sul quale, a detta di Duverger, si potrebbe discutere è se opporsi alla rielezione immediata (come in America Latina) o se vietare di candidarsi per un nuovo mandato, come negli Stati Uniti.

⁵⁵ D. Nohlen, *La reelección*, in D. Nohlen, S. Picado, D. Zoiatto (cur.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Città del Messico, 1998, 143.

⁵⁶ R. Viciano Pastor, G. Moreno González, *Cuando los jueces declaran inconstitucional la Constitución ...*, op. cit., 195.

⁵⁷ H. Nogueira Alcalá, *La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa*, op. cit., 46.

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